

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE DERECHO



TESIS DOCTORAL

La reforma agraria en Panamá

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR

Aurea Feraud Chávez

Madrid, 2015

FRd. 54.370



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE



5327077243

TE

186

TESIS DOCTORAL

AURA FERAUD CHAVEZ

LA REFORMA AGRARIA EN PANAMA

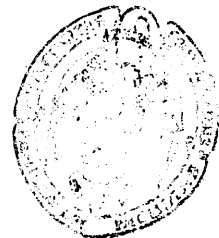
Director:

Dr. Alberto Ballarín Marcial

Universidad Complutense de Madrid

Facultad de Derecho

Curso: 1972 - 1973



BIBLIOTECA
DE DERECHO

INDICE

	Página
Introducción	iv
PRIMERA PARTE	
Capítulo I: Evolución de la propiedad territorial en América	2
A. Epoca precolonial	2
1. Imperio azteca	2
2. Imperio maya	3
3. Imperio inca	4
B. Epoca colonial	4
1. Propiedad individual	5
2. Propiedad colectiva	7
C. Epoca republicana	9
D. En Panamá	10
1. Epoca colonial	10
2. Epoca departamental	12
3. Epoca republicana	13
Capítulo II: Antecedentes de la Reforma Agraria	15
A. Primeras medidas de reforma agraria en América	15
B. Medidas de reforma agraria a raíz de la independencia	19
C. Evolución de la reforma agraria en América	20
1. Méjico	20
2. Cuba	23
3. Panamá	28
SEGUNDA PARTE	
Capítulo III: La Reforma Agraria Integral	33
A. Contenido de la Reforma Agraria Integral	34
B. La función social de la propiedad	39
C. Nuevo marco conceptual	44

Capítulo IV: La Reforma Agraria panameña	47
I. El Código Agrario	47
A. Objetivos del Código Agrario	47
B. La Comisión de Reforma Agraria	49
II. La propiedad de la tierra	56
A. Función social de la propiedad	56
B. Expropiación para fines de reforma agraria	58
1. Disposiciones legales	58
2. Procedimiento	60
3. Indemnización	61
C. Distribución de la tierra	62
1. Características	62
2. Adjudicaciones	64
III. Las agrupaciones agrícolas	73
A. Patrimonio familiar rural	73
1. Constitución	73
2. Derechos y obligaciones	75
3. Extinción	76
B. Colonias agrícolas	77
1. Constitución	77
2. Derechos y obligaciones	79
3. Extinción	80
C. Sociedades cooperativas agrícolas	82
1. Clases	83
2. Constitución	85
3. Derechos y obligaciones	87
4. Renuncia y disolución	88
D. Asentamientos campesinos	90
1. Antecedente	90
2. Constitución	92
3. Derechos y obligaciones	93
4. Situación actual	95

E.	Juntas agrarias de producción	98
1.	Constitución	99
2.	Clases	99
3.	Derechos y obligaciones	100
IV.	El crédito agrícola	102
V.	El trabajo agrícola	106
A.	Regulación en el Código Agrario	106
B.	Regulación en el Código de Trabajo	108
1.	Derechos y obligaciones	108
2.	Jornada de trabajo	109
3.	Salario	112
4.	Trabajo de mujeres y menores	114
5.	Riesgos profesionales	116
6.	Derecho de asociación sindical	118
C.	Migración rural	120
Capítulo V:	Conclusión	125
Anexos		131
Bibliografía		157

INTRODUCCION

Modernamente se ha considerado la tierra como un "bien de producción de uso durable" cuya utilización no se agota con su aprovechamiento. (1) De ahí que la propiedad territorial esté más vinculada al desarrollo de la sociedad que otras formas de propiedad. La tierra ha sido y es nuestro mayor recurso natural --la raíz de nuestra propia existencia. Su explotación individual trasciende los límites del beneficio personal, encontrándose subordinada a una función social que le es inmanente.

De ahí que hayamos elegido como tema del presente trabajo --con el cual aspiramos a optar por el título de Doctor en Derecho-- el de "La Reforma Agraria en Panamá", tema de gran actualidad y problemática en todos los países, principalmente en aquellos en vías de desarrollo. También nos ha motivado el intentar dar a conocer nuestra legislación agraria que, de las hispanoamericanas, quizá sea la menos conocida en España.

Nuestra inquietud por el Derecho Agrario se vio aumentada por el curso monográfico dictado en esta Universidad y por el VIII Curso de Derecho Agrario, patrocinado por el Ministerio de Agricultura. Nos hemos hecho eco de las lecciones tan magistralmente impartidas en ambos y contamos ilusionados con regresar a nuestro país para poner en práctica los nuevos conocimientos adquiridos.

El plan seguido tiene por objeto llegar al análisis de las instituciones jurídicas contenidas en nuestro Código Agrario. Sin embargo y dada la trascendencia de la reforma agraria, no podemos desvincularnos de otros aspectos, principalmente de índole socio-económico, a los que haremos alusión aunque muy someramente.

La primera parte es una breve reseña histórica de la evolución de la propiedad territorial y de la reforma agraria en Hispanoamérica. Sin ánimo de pasar por alto la rica tradición

(1) J. R. Hick y A. G. Hart. Estructura de la economía. México: Fondo de Cultura Económica, 1958, pág. 68.

romana y española así como tampoco las revueltas campesinas acaecidas en el Viejo Continente, hemos considerado conveniente partir desde los antecedentes más próximos para evitar el riesgo de extendernos en demasía respecto a consideraciones de tipo histórico.

Por este motivo también, en cuanto a la evolución de la reforma agraria en América, solamente mencionaremos dos de las más importantes: la mejicana, a la que corresponde cronológicamente el primer lugar; y la cubana, por considerarse antecedente inmediato de las Reformas Agrarias Integrales del resto del Continente.

La segunda parte trata de la Reforma Agraria Integral, en cuanto a su contenido, el concepto de la función social de la propiedad y el nuevo marco teórico formulado para la misma por el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas y la F.A.O.

A continuación seguiremos con el estudio, un tanto sistemático, de la Reforma Agraria panameña. Analizaremos, como ya hemos dicho, sus principales instituciones jurídicas: el derecho de propiedad de la tierra, las agrupaciones, el crédito y el trabajo agrícola.

Finalmente para concluir, más que hacer un resumen del trabajo realizado, hemos considerado oportuno formular nuestras recomendaciones que esperamos puedan contribuir, aunque muy modestamente, a mejorar la situación agraria existente en nuestro país.

Queremos dejar constancia de nuestro agradecimiento a nuestro Director de Tesis, Dr. Alberto Ballarín Marcial, por el tiempo que dedicó a asesorarnos en la elaboración de la misma, pesa a sus múltiples y más importantes ocupaciones.

P R I M E R A P A R T E

CAPITULO I

EVOLUCION DE LA PROPIEDAD TERRITORIAL EN AMERICA

El derecho de propiedad, en general, y de la propiedad de la tierra, en particular, es tan antiguo como el hombre y la sociedad misma. Ha sido incluso consagrado como uno de los Derechos Humanos --"1. Toda persona tiene derecho a la propiedad individual y colectivamente. 2. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad."--(art. 7 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 de dic. de 1948)-- y reconocido por casi todos los textos constitucionales de los Estados.

A. Epoca precolonial.

La América precolombina no conoció la propiedad individual de la tierra. Debido a las necesidades colectivas de los grupos sociales existentes, la concepción absolutista que de ella nos da el Derecho Romano sólo se daba en la figura del rey.

1. Imperio azteca.

Las tierras aztecas estaban divididas en cuatro clases de propiedades, a saber: "tlatocatlalli" (propiedad real), "tecpantlalli" (propiedad de los nobles), "teocalli" (propiedad sacerdotal) y "altepetlalli" (propiedad de los pueblos). (2)

El rey era el dueño de las tierras. Las tierras conquistadas pasaban a su patrimonio particular y posteriormente las distribuía entre las clases existentes de acuerdo con su rango social. En primer lugar favorecían a los guerreros y luego a los nobles. Sin embargo, sus facultades estaban subeditadas a la voluntad del monarca quien las adjudicaba ya de modo simple (sin la obligación de transmitir las a sus descendientes), ya condicionalmente (imponiéndoles la obligación de traspasarla a sus hijos. También destinaban tierras para usos especiales, v. gr., para el pago de los gastos del culto, del ejército, etc. Estas tierras eran de propiedad institucional y se daban en arrendamiento o se mandaban a cultivar por el pueblo.

(2) Lucio Mendieta y Núñez, El problema agrario en México. México: Edit. Porrúa, 1964, págs. 3-4.

Las tierras del pueblo provenían de adjudicaciones hechas a grupos familiares de la sociedad azteca denominados "calpulli". Estos lotes de tierra fueron asignados a dichos núcleos sociales en los días iniciales de la fundación de los reinos. La nuda propiedad la conservaba el "calpulli"; los miembros del grupo familiar sólo gozaban del usufructo del pedazo recibido. Los mismos tenían la obligación de trabajarla y, si al cabo de dos años no lo hacían, se les quitaba para otorgársele a quién estuviera dispuesto a sacarle provecho. Así el "calpulalli", los lotes asignados a los grupos familiares, tenían aspectos de propiedad en función social.

El "altepetlalli" agrupaba tierras de uso público y de aprovechamiento comunal. Fueron creadas para satisfacer las necesidades de los poblados o barrios.

Por último, cabe destacar que los habitantes de los pueblos conquistados no eran desalojados de sus propiedades sino que continuaban labrando sus tierras para los vencedores, ya que los guerreros y nobles hacían cultivar sus propiedades por peones ("macehuales") o por aparceros ("mayerques").

2. Imperio maya.

Las particulares condiciones del medio en que se estableció y desarrolló la civilización maya --en plena selva tropical, en tierras no aptas para siembras por más de dos años consecutivos pues al cabo de los mismos perdían su fertilidad-- obligaron al establecimiento de otro sistema de tenencia. Debido a que los agricultores tenían que migrar periódicamente de un lugar a otro, los campesinos no se preocuparon por emplear medidas tendientes a mejorar la capacidad de la tierra o para conservarla.

Por ello tampoco existió la propiedad individual de la tierra, la cual se conservaba en el dominio público. La ocupación únicamente se otorgaba en derecho precario y su uso correspondía al primer ocupante. Los terrenos volvía al uso público una vez terminado el cultivo bienal; cuando los años restituían la fertilidad de la tierra, pasaba a ser cultivada por otro. (3)

(3) Ramón Vicente Cassanova. Derecho Agrario. Una doctrina para la Reforma Agraria venezolana. Venezuela: U. de Los Andes, Colección "Justitia et Jus", 1967, págs. 42-43.

3. Imperio inca.

En la civilización andina, las tierras pertenecían al Estado y eran destinadas al sol, al inca y al pueblo. La alta aristocracia de ascendencia real constituía la clase de los incas y gozaba de todos los privilegios. Le seguían en jerarquía la clase de los "curacas", la nobleza formada principalmente por funcionarios públicos a quienes se eximía de impuestos, eran mantenidos por el gobierno y se les asignaban tierras en compensación a sus servicios. Los nobles podían gozar del usufructo de la tierra. Por tanto, no podían disponer de ella y, a su muerte, era disfrutada del mismo modo por su descendencia.

En el último escalafón social se encontraba el pueblo formado por grupos familiares denominados "ayllu". Cada "ayllu" recibía una determinada extensión de tierras según las necesidades familiares. Los miembros del "ayllu" tenían que cultivar también las tierras del sol, las del inca y las de los nobles pues las clases superiores no sembraban. De esta forma, el trabajo campesino venía a ser considerado como un impuesto. Todos los frutos los percibía el Estado para distribuirlos posteriormente entre los integrantes de la colectividad. (4)

B. Epoca colonial.

Bajo la supuesta intención de evangelizar que animó la conquista, se legitima el dominio y la ocupación española en tierras americanas justificando esta apropiación mediante la Bula papal "Interceter" de Alejandro VI de 4 de mayo de 1493. Así se adjudicó a los reyes de España, partiendo de un meridiano especial,

"...todas las islas y tierras firmes, descubiertas y por descubrir, halladas y por hallar, ...por la autoridad de Dios omnipotente concedida a San Pedro y del Vicariato de Jesucristo que ejercemos en la tierra, con todos los dominios de las mismas, con ciudades, fortalezas, lugares y villas y los derechos, jurisdicciones y todas sus pertenencias, a vos y vuestros herederos los reyes de Castilla y León, perpetuamente..." (5)

(4) Ibid., págs. 43-44.

(5) Alfonso García Gallo, Manual de historia del Derecho Español. El origen y la evolución del Derecho, t. I, 3ª ed., págs. 660-668. Antología de fuentes del antiguo Derecho, t. II, págs. 641-642. (ambos, Madrid: Artes Gráficas y Ed., S.A., 1967)

Consiguientemente, la fuente de la propiedad territorial entre nosotros fue la corona. Surge como propiedad estatal, desglosándose luego como propiedad individual y colectiva.

1. Propiedad individual.

Las formas originarias de adquirir la propiedad fueron mediante capitulaciones, repartimientos, reales cédulas de gracia o merced y por pública subasta. (6)

Las capitulaciones de descubrimiento y nueva población fue la manera más corriente de recompensar, con grandes extensiones de tierras, al descubridor o nuevo poblador. Sin embargo para adquirir la propiedad de estas tierras se exigía la residencia en las mismas por un período determinado --cuatro, cinco y hasta ocho años; sólo excepcionalmente se concedía la plena propiedad sin exigir la residencia.

Generalmente se facultaba al descubridor para repartir tierras y solares entre los que le acompañaban. Se exigía también el requisito de haber poblado y residido en la tierra adjudicada por un plazo mínimo de cinco años para consolidar el dominio sobre la propiedad. Estos repartimientos de tierras a los nuevos pobladores no podían exceder de determinadas medidas que variaron según su ubicación y las necesidades económicas de la política de población.

También se concedió el dominio privado de tierras en virtud de reales cédulas de gracia o merced como compensación, algunas veces por servicios prestados por el favorecido o sus causantes (reales cédulas especiales con carácter extraordinario); otras, "a los que deste reyno se van a vivir a las Indias, que es despacho ordinario del Consejo, quando manda dar tierras i solares".

Hasta ahora, todos los títulos otorgados lo fueron a título gratuito para fomentar y recompensar las empresas descubridoras. Desde el punto de vista político y económico, la finalidad era poblar la mayor extensión posible de la tierra descubierta y conquistada. Al correr del tiempo, aumentó la densidad de población, el valor de las tierras y, consiguientemente, su demanda. Por

(6) José María Ots y Capdequi, Historia del Derecho Español en América y del Derecho Indiano. Madrid: Biblioteca Jurídica Aguilar, 1968, págs. 230-236.

tanto, junto a las formas originarias gratuitas de adquirir la propiedad, surge una onerosa que incrementaría considerablemente el rendimiento fiscal sobre la tierra. Nace así la adjudicación de tierras baldías o realengas en pública subasta al rematante mejor postor; pero los títulos gratuitos pasarían ahora a ser otorgados como algo más bien excepcional.

Existían además otras figuras jurídicas que permitían el acceso a la propiedad territorial, a saber: la "composición", los reales amparos y el "censo al quitar". (7)

Con respecto a la composición, podemos decir que fue el acto jurídico en virtud del cual la posesión (situación de hecho) podía convertirse jurídicamente en dominio (situación de derecho), mediante el pago al Fisco de una cierta cantidad. Se aplicó en diversos casos: para los extranjeros que, entrando clandestinamente a América y una vez descubiertos por las autoridades, preferían "componerse" antes que ser expulsados; para los que ocupaban tierras baldías o realengas sin justo título; o para aquellos que, teniendo un título legítimo, ocupaban más tierra de la concedida.

En 1591 fueron sometidos a revisión fiscal todos los títulos originarios de dominio privado sobre la tierra que hasta entonces se habían expedido. Esto trae como consecuencia un estado general de inquietud pues la gente trataba de legalizar su situación de un modo u otro. Nace entonces a la vida jurídica, una figura de carácter procesal: el real amparo. Este presuponía la existencia de un título. Mediante procedimiento breve y sumario, perseguía la protección del sólo hecho de la posesión sin perjuicio de tercero. En relación con el Estado, el amparo real implicó una expectativa de dominio, que podía concederse si la posesión que se amparaba estaba cultivada o poblada.

Según una ley de la Recopilación publicada en 1680, se ordenó que todas las tierras baldías o realengas que estuviesen por componer "...se vendan a vela y pregón y rematen en el mayor ponedor, dándoselas a razón de censo al quitar conforme a las leyes y pragmáticas de estos reynos de Castilla". El censo fue un derecho real limitativo del dominio que gravaba la propiedad inmueble con diversas obligaciones según su naturaleza; entre ellas,

(7) Ibid., págs. 236-241.

la de pagar un canon o pensión anual. De las especies de censos existentes --enfitéutico, reservativo y consignativo-- este último es el más destacable toda vez que mediante el mismo, una persona compraba al dueño de un inmueble el derecho de percibir con cargo a dicho cosa, una pensión anual mediante el pago de una cantidad en dinero efectivo. De esta forma se facilitó el acceso al dominio de la tierra de los pequeños labradores que no contaban con medios económicos para satisfacer de momento el precio de remate. (8) Así, el Estado no sufría perjuicio en sus intereses fiscales, toda vez que recibía por la tierra adjudicada el pago anual del canon convenido y, en su día, el importe de la redención. El labrador, por su parte, se encontraba en poder de las tierras que necesitaba a título "censatario" sin otra obligación que pagar el canon establecido y podía "redimirla" cuando las circunstancias le fueran más propicias.

2. Propiedad colectiva.

De la propiedad estatal también se derivaba la propiedad colectiva de la tierra, formada principalmente por ejidos, bienes de propios, dehesas y comunidades indígenas. (9)

La fundación de pueblos, villas y ciudades era el objetivo fundamental de la colonización ya que con ella se conseguía, por una parte, una posesión más efectiva sobre los nuevos dominios; por otra, se asentaba debidamente a los nuevos pobladores. Al capitularse la erección de un pueblo, el adelantado o fundador procedía a hacer los repartos de tierras en solares (lotes para viviendas urbanas) y suertes (tierras de labor). Simultáneamente recibían otras tierras para atender las necesidades colectivas.

Una porción de esas tierras se dedicaba a usos comunales: el ejido. El ejido fue creado como propiedad comunal, previendo el crecimiento urbano y para garantizar el mismo. Etimológicamente, la palabra ejido procede de la acepción latina de "salida".

(8) El dueño de la cosa gravada podía liberarla --cuando fuera "redimible"-- pagando al dueño del censo una cantidad que podía producirle una renta igual a la que venía recibiendo. El dueño del censo no podía exigir la "redención" de la cosa ni negarse a que ésta tuviese lugar cuando el censuario quisiera liberar la cosa gravada.

(9) Cassanova, Op. cit., págs. 53058.

Podríamos decir que en este caso equivaldría a un desahogo urbano. En un principio se dijo que los ejidos eran bienes no susceptibles de ser enajenados pues tenían como destino el uso común y gratuito por todos los habitantes del pueblo de "aguas, tierras, montes y un espacio de tierras para ganados". Sin embargo, tal idea no fue la predominante sino la aplicada en los primeros tiempos de la Colonia cuando se consideraba que los pastos naturales, montes y aguas eran comunes.

Otra porción estaba formada por los bienes de propios, los cuales pertenecían al pueblo como entidad comunitaria. Adscritos a la propiedad privada del Municipio, el uso y disfrute de estos bienes satisfacían algunas de las necesidades del Ayuntamiento.

Una última porción estaba destinada a las dehesas. Al igual que el ejido era una tierra de uso comunal pero se distinguía de aquél por su ubicación y destino. Las dehesas se situaban fuera de las villas, siempre después de los ejidos y se utilizaban exclusivamente para el pastoreo.

Para los indios se ideó un régimen propio de tenencia: la comunidad. El apoderamiento de las tierras americanas por la Corona significó la confiscación para los aborígenes; principalmente para quienes, como los aztecas y los incas, contaban con amplios sistemas de aprovechamiento. Con el tiempo, los monarcas se preocuparon, más que por mantener a los indios en el uso de las tierras, en conservar reducidos a súbditos que de otra manera andarían desparramados --pagándoles a la selva el tributo de su libertad.

Bajo el régimen de los llamados resguardos, la propiedad de los indios adoptó la forma colectiva. Su aprovechamiento se hacía generalmente dividiendo el lote que lo integraba en tres partes. Una se parcelaba para adjudicarse anualmente a las familias de la comunidad --otorgándose porción mayor o menor según el número de integrantes de la misma-- para que la cultivasen y se beneficiasen de sus cosechas. Otra era destinada a pastos para los ganados del pueblo o "reducción". Otra, labrada por todos los vecinos mediante el sistema de trabajo gratuito y rotación obligatoria. Esta última también podía adjudicarse a

título de censo, ingresándose los beneficios obtenidos en las "cajas y bienes de la comunidad". (10)

Si bien en principio, los resguardos eran inalienables y las leyes los auspiciaron y repataron; en la práctica, su integridad se vió amenazada por la codicia de colonos y encomendados quienes ocuparon estas tierras por dolo o violencia. De ahí que detrás de la gran propiedad colonial --quizá un poco por vía de excepción-- la comunidad indígena sirvió de refugio a una raza vencida que se retiró extramuros a defender su idiosincrasia. Las comunidades indígenas, además de la tenencia común, sirvió para prolongar en tiempo de la Colonia, las maneras de vida de las tribus.

No cabe duda que la organización de la Colonia fue una obra meticulosa en la cual los monarcas pusieron su mejor empeño para instituir un orden jurídico nuevo. Es de lamentar, sin embargo, que ese nuevo orden florecieron también formas y estamentos --no siempre transplantes de las anacrónicas formas y estamentos peninsulares-- que dieron pie al mantenimiento de jerarquías y privilegios que habrían de obstruir el crecimiento armonioso de la Colonia.

C. Epoca Republicana.

La oligarquía criolla, formada por terratenientes con poder económico, soporta el peso de la revolución emancipadora. Pero sus intereses eran contrarios a la redistribución de la tierra por la que clamaba el campesinado, compuesto fundamentalmente por indios y mestizos que habían sido injustamente desposeídos de sus tierras. Más bien, los grandes propietarios continuán acrecentando sus dominios. (11)

No cabe duda que las comunidades indígenas y los campesinos medios se vieron afectadas al ser desposeídos de lo poco que tenían. Pero el liberalismo triunfante atacó también a la Iglesia que representaba quizá la fuerza económica y política más importante del continente.

(10) Ots, Op. cit., págs. 53-58.

(11) José Manuel Paz Agueras, Reformas Agrarias en Iberoamérica, tesis. Madrid: 1972.

En los primeros días de la conquista, las tierras cultivadas por indios y frailes de los conventos-fortalezas se vieron incrementadas por nuevas tierras concedidas graciosamente por la Corona. A estas donaciones de carácter público habría que añadir después las de carácter privado, especialmente a partir del siglo XVIII, cuando se hizo costumbre que los ricos criollos cedieran parte de sus tierras a un templo o convento.

Así, la quinta parte de las tierras americanas fueron a parar a manos de la Santa Madre Iglesia; era pues natural que la confiscación de estos bienes fueran uno de los proyectos más codiciados a realizar por los liberales en el poder. Este proceso cobró especial preponderancia en México cuando Gómez Farías confiscó las famosas Misiones de California en 1833 y posteriormente con Juárez y el triunfo de la Revolución, donde esta política quedó consagrada en la Constitución de Querétaro.

D. En Panamá.

1. Época colonial.

Durante nuestra época colonial, las formas de tenencia de tierra introducidas en el país fueron, como ya hemos visto, los repartimientos y encomiendas. La Corona ordena al poblador don Pedrarias Dávila, gobernador de Panamá, que repartiera solares según la calidad de las personas y tierras. En instrucción de 2 de agosto de 1513, establece que dicho reparto debe hacerse de manera "que a todos quepa parte de lo bueno e de lo mediano e de lo menos bueno". La plena propiedad de estas tierras y solares se adquiriría únicamente mediante la residencia en la misma por cuatro años. (12)

De esta forma surgieron grandes emporios agrícolas que prosperaron con el trabajo de grupos indígenas esclavizados. Ejemplo destacado fue la ciudad de Natá. Sin embargo, a partir de 1558, con la abolición oficial de la encomienda en la Alcaldía de Natá, comienza a desmoronarse las grandes explotaciones que habían surgido bajo este sistema de tenencia. (13)

(12) Ots. Op. cit., pág. 231.

(13) Stanley Heckadon, Los asentamientos campesinos. Una experiencia panameña en Reforma Agraria. Panamá: Ministerio de Planificación y Política Económica, 1973, págs. 16-18.

Así mismo, el cese de la esclavitud directa del indígena tiene gran repercusión en la Provincia de Coclé y la península de Azuero. La encomienda sólo podía subsistir mientras pudiera conseguir mano de obra a bajo costo. Ahora quedaban dos alternativas: contratar libremente a los indígenas o emplear [comprar] nuevos esclavos traídos del Africa.

Pese a su abolición, la encomienda pudo subsistir más tiempo en las Provincias de Chiriquí y, sobre todo, en Veraguas. Por este motivo, la gran propiedad encontró bases históricas para su mantenimiento en estas provincias.

Al lado de estas formas hispánicas de posesión de la tierra, se propagó el sistema de tenencia indígena entre mestizos, blancos sin tierra y negros libertos. Bastaba demarcar el terreno libre que se iba a trabajar para que éste se considerara del jefe de la explotación por el tiempo que deseara su uso. Este sistema fue el más corriente entre los campesinos panameños hasta el siglo XIX.

En el siglo XVII, la gran propiedad vuelve a adquirir preponderancia amparada por las autoridades bajo la forma de "composiciones". Aunque ya en el siglo XVII, se habían adjudicado composiciones a la Iglesia y al Cabildo de Los Santos, no es sino hasta el siglo siguiente --en Coclé-- cuando se reparten grandes extensiones territoriales a particulares. Sin embargo, fuera de esta Provincia, la adquisición institucional de tierras no tuvo mayor importancia.

Cabe mencionar también que con el fin de evitar los gastos que ocasionaban la expedición de títulos, éstos no fueron entregados al momento de la venta sino que las mismas fueron hechas en común a criterio de los cabildos a quienes se les asignó la función de repartir las tierras indultadas. Dichos títulos debían tener la aprobación del gobernador o del capitán general de la Provincia de Veraguas o del Alcalde Mayor de la Provincia de Los Santos. (14)

Este sistema de expedición de títulos se prestó a muchas confusiones, entre otras, que los títulos no siempre fueron distribuidos a los verdaderos compradores de las tierras indultadas.

(14) Ana de Pittí, Estudio de la gran propiedad territorial en Panamá. Panamá: Industrial Gráfica, S.A., 1970, págs. 129-132.

La Corona intentó remediar la situación existente, exigiendo la revalidación de los títulos otorgados a particulares. Sin embargo muchas de las personas afectas no llegaron a revalidar sus títulos --ya por ignorancia, ya por descuido--, perdiendo así las propiedades ya adquiridas.

2. Epoca departamental.

Pero el fin del período colonial no significó cambios en las estructuras impuestas durante el mismo.

A mediados del siglo XIX, con el descubrimiento de las minas de oro de California, Panamá volvió a ser zona de tránsito [re-cuérdese que también en épocas coloniales fue punto neurálgico de las relaciones de España con el Nuevo Mundo]. El auge económico repercute en el aumento de la producción agropecuaria de toda la República. Se aumenta la población de las ciudades terminales de Panamá y Colón pero también muchos inmigrantes europeos se extienden hacia el interior, introduciendo nuevos métodos y técnicas de producción y, ante todo, una mentalidad empresarial. (15)

Dadas las condiciones económicas reinantes en el país, nace la preocupación por adquirir propiedades. Se empieza a presionar para que se incorporen las tierras indultadas a propiedad privada hasta conseguir que el Congreso Granadino, mediante Ley de 23 de junio de 1844, autorice el repartimiento y adjudicación de estas tierras "en reconocimiento del derecho que ya había sido adquirido por las familias y diferentes entidades de beneficencia o de caridad que las habían poseído". (16)

Sin embargo, esta ley exigía que en todos los títulos apareciera la superficie exacta que había sido adjudicada. Esto implicaba un avalúo y medida del terreno, lo cual significaba un gran obstáculo toda vez que, situándonos en esa época, habían pocas personas cualificadas para efectuar ese trabajo y los precios cobrados estaban fuera del alcance de muchos. Por este motivo, son pocos los terrenos que podían ser titulados.

(15) Heckadon, Op. Cit., págs. 18-21.

(16) Pittí, Op. Cit., págs. 132-136.

No es sino hasta la segunda mitad del siglo XIX cuando se dan los primeros pasos de transformación de las estructuras agrarias. Con el triunfo de la Revolución Liberal de Mosquera y la Constitución de Río Negro en 1853, se confiscaron los bienes eclesiásticos. De esta forma desaparecieron las grandes [cofradías] y pequeñas propiedades que la Iglesia poseía en el interior del país.

Al iniciarse los trabajos de la construcción del Canal por los franceses, las principales familias vuelven a presionar a las autoridades competentes a fin de que se les reconozca la validez de las tierras indultadas.

3. Epoca Republicana.

En 1903, al momento de nuestra separación de Colombia, se mantiene la situación de los títulos de propiedad expedidos por la Corona española. Todos aquellos propietarios que se encontraban en capacidad de pagar agrimensores, preparan sus escrituras con todos los derechos notariales, a fin de lograr legalizar los títulos sobre sus tierras.

A partir de este momento se empiezan a dictar una serie de disposiciones legales que contribuyeron a modificar las estructuras agrarias existentes. Dichas leyes fueron:

--Ley No. 70 de 10 de junio de 1904, por la cual se regula la posesión usufructuaria de las llamadas tierras comunes o indultadas, fijándose un impuesto por hectárea a las propiedades ya legalizadas.

--Ley No. 19 de 29 de mayo de 1907, por la cual se regula la adjudicación de tierras baldías a particulares. Dichas tierras eran todas tierras de la Nación a excepción de las indultadas y tituladas durante el siglo XIX y el período colonial.

--Ley No. 26 de 11 de junio de 1907, por la cual se regula la administración de tierras baldías e indultadas, creándose un Departamento Administrativo con sede en la ciudad capital y en las cabeceras provinciales.

--Ley No. 3 de 2 de enero de 1909, por la cual se regula el derecho de propiedad de las tierras comunes e indultadas. En su art. 3^o establecía que "las tierras indultadas en cada

uno de los territorios que componían las antiguas entidades administrativas ... pertenecen en propiedad y pro-indiviso a los vecinos y moradores de dichos territorios, para el estudio administrativo y adjudicación provisional o definitiva de ellos corresponde a la Nación".

Lamentablemente, los procedimientos burocráticos exigidos para obtener el derecho de posesión o el título de una parcela fueron tan complicados que la gran mayoría de los campesinos, económicamente débiles y generalmente analfabetas, no se interesaron por acudir a las autoridades para solicitar su parcela correspondiente. De esta forma comienza el proceso de constitución de latifundios. Las mejores tierras de las partes pobladas y con mejores accesos a las vías de comunicación fueron rápidamente acaparadas por particulares, quienes por lo general residían en las capitales de provincia y principalmente en la ciudad capital.

CAPITULO II

ANTECEDENTES DE LA REFORMA AGRARIA

A. Las primeras medidas de "reforma agraria" en Indias.

Los problemas suscitados por la población de las nuevas tierras no fueron ajenos al interés de la Corona por resolverlos. Aunque las medidas adoptadas fueron dictadas para resolver casos concretos, respondiendo a las características peculiares de la época, podríamos considerarlas como los primeros pasos antecedentes de las reformas agrarias de Hispanoamérica.

Diego de Encina, en su Cedulario Indiano, (17) recoge algunos documentos que demuestran el estado de las tierras poseídas, muchas de ellas sin justos títulos. Así se dice en una Carta Real escrita al Virrey del Perú,

"...que en esos Reynos ay muchas personas que sean entrado en cantidad de tierras, algunas por su propia autoridad, y otras por averselas dado los Virreyes, audiencias o cabildos de ciudades, y que aviades proveydo mandado, que los unos y los otros exhibiesen los títulos que tuviesen dellas, para bolver las que fuesen suficientes, e retener las demás..."

En igual sentido, la Real Cédula dirigida a la Audiencia de Quito de 10 de noviembre de 1578, establece un notable precedente a la reforma fundiaria, al afirmar,

"...que en mucha parte de la tierra comarcana de essa ciudad no avia donde poder señalar tierra a los dichos Indios, para que pudiesen sembrar y tener las crías de sus ganados, ni exidos para ellos: porque los dichos vezinos los tenía repartidos entre sí, unos por títulos y otros por averselos repartido, siendo Alcaldes y oficiales de cabildos, y así no quedava para los dichos labradores e Indios tierras para los dichos efectos, y ... para remedio desto convenía se diesse orden, como para que los dichos Indios se conservassen, se les señalassen tierras para los dichos ganados, sementeras y granderías: y aviendose platicado por los del nuestro Consejo de las Indias, avemos acordado de ordenar que en el exceso que ha avido de repartir las dichas tierras aya reformation y así os mandamos..."

(17) Diego de Encina, citado por Luis Armando Galeano, La expropiación forzosa en las leyes agrarias integrales sudamericanas, tesis. Madrid: IEPAL, 1970, págs. 8-10.

Tal era la situación existente cuando se expide la Cédula Real de 1591 y de la cual ya hemos hecho alusión en el Capítulo anterior. Posteriormente, dicha Cédula fue recogida íntegramente por la Ley XIV, Tít. XII, Lib. IV de la Recopilación de Indias de 1680, que a su tenor dice:

"Por haber Nos sucedido enteramente en el señorío de las Indias, y permanecer a nuestro Patrimonio y Corona Real los baldíos, suelos y tierras, que no estuvieren concedido por los señores Reyes nuestros predecesores, o que Nos, ó en nuestro nombre, conviene que toda la tierra que se posee sin justos y verdaderos títulos, se nos restituya, según y como nos pertenece, para que reservando ante todas las cosas lo que á Nos, o a los Virreyes, Audiencias y gobernadores pareciere necesario... Por lo cual ordenamos y mandamos á los Virreyes y Presidentes de Audiencias pretoriales, que cuando les pareciere señalen término competente para que los poseedores exhiban ante ellos, y los ministros de sus Audiencias, que nombraren, los títulos de tierras, estancias, charcas y caballerías ... repartiendo a los Indios lo que buena-mente hubieran menester para labrar y hacer sus sementeras y crianzas, confirmándoles en lo que ahora tienen, y dándoles de nuevo lo necesario, toda la demás tierra quede y esté libre y desembarazada para hacer merced y disponer de ella á nuestra voluntad ... reservando lo necesario para plazas, exidos, propios, pastos y baldíos de los lugares y Consejos que están poblados, así por lo que toca al estado presente en que se hallen como al porvenir, y al aumento que pueden tener..."

Este repartimiento de tierras restituidas podría considerarse como lo que modernamente denominamos la redistribución de la tierra recuperada de manos de los particulares por los organismos competentes para realizar la reforma agraria. Otro punto coincidente al respecto son las excepciones hechas para efectuar dichos repartimientos y que hoy conocemos como "tierras no afectables" por el proceso de reforma.

Sin embargo, la política seguida respecto al régimen de la tierra no dio en la práctica resultados plenamente satisfactorios. (18)

En el aspecto económico, se produjo una concentración de la propiedad de las tierras más codiciadas por su fertilidad y

(18) Ots., Op. cit., págs. 247-251.

acceso a las poblaciones importantes o parajes cercanos a las vías de comunicación en manos de pocos. Estos grandes propietarios no cumplían con el requisito exigido de tener debidamente cultivada la tierra que por uno u otro título les pertenecía.

En el aspecto fiscal, las autoridades coloniales no impusieron severidad en la revisión y saneamiento de los títulos ni el debido rigor en perseguir las usurpaciones de tierras baldías. De igual forma, los preceptos legales que exigían el deslinde y la real confirmación de las propiedades fueron, en la gran mayoría de los casos, letra muerta.

Por último, el aspecto social del problema tampoco quedó resuelto. Los indios siguieron siendo despojados de sus resguardos y, más aún, de las pocas tierras que llegaron a poseer individualmente. Muchas personas pertenecientes a las clases inferiores --tanto españoles como criollos y mestizos-- no pudieron conseguir tierras para cultivar pues los baldíos que podrían serles adjudicados se hallaban en lugares muy apartados y, consecuentemente, su rendimiento sería muy escaso.

Para subsanar la situación existente se hacía necesario abordar nuevamente el problema con mayor amplitud de miras, pretendiendo darle una solución de carácter orgánico. Surge así la Real Instrucción de 1754. Entre los temas tratados por esta Instrucción, merecen destacada atención, entre otros, los siguientes puntos:

(a) La creación de jueces especiales en quienes los jueces y ministros subdelegaban la jurisdicción para la venta y composición de realengos. Los mismos deberían proceder "con suavidad, templanza y moderación, con procesos verbales y no judiciales". De esta forma se intentaba --dada la idiosincrasia y medio cultural del indio-- que la intervención directa del juez en un proceso sumarísimo contribuyera a una verdadera y pronta justicia en beneficio de los indios.

(b) La protección de la propiedad comunitaria indígena, mediante el respeto a las tierras de los resguardos en su integridad y la restitución de las que hubieran sido usurpadas. También se harían nuevas concesiones "según la exigencia de la

población" pero las mismas no afectarían las tierras que "ya poseyeran los españoles y gentes de otras castas", previa "justificación que hicieren de aquella antigua posesión como título de justa prescripción". De esta forma se protegía también las situaciones de hecho producidas con anterioridad a 1700.

(c) La exhibición de títulos dentro de un término preciso y la obligación de confirmarlos. Lo primero fue una medida de reordenación de la propiedad pues las personas que incumplieran dicha precepto serían "despojados y lanzados de las tales tierras y se hará merced de ellas a otros". Lo segundo, mera medida administrativa de saneamiento de todos los títulos existentes. Con la confirmación de los títulos, quedaría legitimada la posesión y dominio sobre "tales tierras, aguas, o valdías, sin poder en tiempo alguno ser sobre ello inquietados los poseedores, ni sucesores universales ni particulares".

(d) La limitación de la propiedad privada. Se imponía la obligación de cultivar y labrar las tierras a aquellos que la poseían antes de 1700 sin título. Caso de no estar cultivadas o labradas, se les concedía un plazo de tres meses para hacerlo "con apercibimiento que de lo contrario se hará merced de ellos a los que denunciaren, con la misma obligación de cultivarlos". Así mismo, las personas que poseían tierras mediante justo título pero que se habían sobrepasado los límites de lo comprado o concedido, debían presentarse a composición para que dicho exceso, previa medida y avalúo,

"...se les despache título y confirmación con apercibimiento que se adjudicarán los terrenos así ocupados en una moderada cantidad a los que los denunciaren, y que igualmente se adjudicarán al Real Patrimonio para venderlos a terceros, aunque estén labrados, plantados o con fábricas los realengos ocupados sin título, si pasado el término que se asignare no acudieren a manifestarlos, y tratar de su composición y confirmación los intrusos poseedores: lo que se ha de cumplir y executar sin excepción de personas ni comunidades, de cualquier estado y calidad que sean".

Vemos esbozados en este acápite dos principios de la función social de la propiedad, aunque limitados únicamente al cultivo de la tierra y a la extensión de la misma. De ahí que la Real Instrucción de 1754 pueda ser considerada como una verdadera reforma intentada por el Estado español en América.

Posteriormente se dictaron las Reales Cédulas de 26 de mayo de 1777 y de 2 de agosto de 1780, pues como era de esperarse, el problema de la tierra no quedó resuelta -- problema que continuó más allá de la independencia americana. Estas nuevas reformas implicaron un retroceso con respecto a la doctrina establecida en 1754, toda vez que se claudicaba, una vez más, frente a intereses privados.

B. Medidas de reforma agraria a raíz de la independencia americana.

Las gestas independentistas habrían de marcar una nueva orientación en materia de posesión de la tierra aunque tendríamos que arrastrar por muchos años la herencia que nos fue legada. La rendición del indio y su liberación económica fue otro de los problemas que inquietaron a Simón Bolívar. (19) Así, en la Constitución de Cúcuta [frontera colombo-venezolana] de 4 de oct. de 1821, proclamaría que los indios no seguirían pagando el tributo, "en virtud de la base constitucional que proclama la libertad e igualdad civil" y ordena que les sean repartidos --en plena propiedad-- los resguardos de tierras.

Tres años más tarde prosigue su labor reformista en Perú, declarando a los indios

"...propietarios de los terrenos que poseen, es decir, donde trabajan y están asentados; y esto en pleno dominio, para que puedan venderlos o enajenarlos de cualquier modo. Las tierras de comunidad se repartirán entre los indios que no gocen de tierras. El repartimiento se hará tomando en cuenta el estado de cada propietario, asignando más tierras a las cabezas de familia, pero de tal manera que ningún indio quede sin su respectivo terreno. Cada indígena de cualquier sexo o edad debe recibir tierra en lugares pingües y regados, y doble en regiones estériles".

Este decreto tenía por objeto evitar las usurpaciones de los caciques y recaudadores fiscales contra el derecho de propiedad entregado a los indios. Aunque se establecieron procedimientos para el mejor cumplimiento de dicho decreto, los

(19) Humberto Tejera citado por Magno Tulio Sandoval, Reforma Agraria Integral latinoamericana. El caso de El Salvador, tesis. El Salvador: Universidad de El Salvador, 1971, págs. 22-23.

resultados prácticos de haber dejado en absoluta libertad al indio para disponer, fueron contraproducentes. Por ello, hubo de limitar este derecho, prohibiendo que los terrenos entregados a los indios fueran enajenados, ya a favor de la Iglesia, ya de ninguna otra forma antes de veinticinco años.

En Bolivia también da por terminada la obligación del tributo real contra el indio por Decreto de 22 de dic. de 1825. Sin embargo, no fue sino hasta el 26 de febrero de 1863 cuando se eleva a la categoría de propietarios a todos los indios que poseían tierras.

C. Evolución de la reforma agraria en América.

1. La Reforma Agraria mejicana.

La Revolución Mexicana de 1910 fue la primera revolución americana motivada principalmente por los problemas agrarios como único medio capaz de lograr una auténtica transformación de las estructuras del campo. (20)

En un principio la Corona respetó las tierras de las comunidades indígenas de la Nueva España; pero a partir del siglo XVI, los virreyes hacían concesiones gratuitas en virtud de las "mercedes de tierras" a los nuevos emigrantes españoles. Para 1567. el Virrey Marqués de Falces impuso a los indios la alternativa de explotar y poblar las tierras baldías próximas a sus poblaciones en un plazo fijo, o bien sufrir que dichas concesiones fueran otorgadas a los españoles.

A diferencia de lo que ocurría en otras partes del Imperio, en el virreinato de Nueva España, se concedieron las encomiendas por tres generaciones. Tal fue la trascendencia de esta innovación que los criollos españoles y, sobre todo, la Iglesia fueron adueñándose de las tierras cultivables del país y extendiéndose poco a poco, incluso a los terrenos públicos. Tal situación motivó las insurrecciones de Hidalgo y Guerrero, suscitando el recelo de las autoridades españolas y de los propios criollos quienes veían amenazadas sus propiedades por el levantamiento campesino.

(20) Francisco Hernández y Hernández, México, cincuenta años de Revolución: el movimiento campesino. México: Fondo de Cultura Económica, 1961, págs. 207-217.

Después de que Santa Ana aumenta la extensión de los predios eclesiásticos, el sector liberal del ejército se subleva y, encabezados por el general Juan Alvarez, proclaman el Plan de Ayutla en 1854. De aquí nacerá la ley desamortizadora de 1856, la cual privaba a las corporaciones civiles o eclesiásticas de la "capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces" (art. 25). Posteriormente se dictaría la Ley de Nacionalización de los Bienes del Clero Secular y Regular de 12 de julio de 1859.

Sin embargo, esta desamortización de las propiedades eclesiásticas no contribuyó --como se esperaba-- a lograr una justa redistribución de estas tierras y a la creación de pequeñas propiedades; sino que fueron a parar a manos de los hacendados. De esta forma, los arrendatarios y aparceros que trabajaban en las tierras que habían pertenecido a la Iglesia perdieron los derechos que habían adquirido.

Las grandes propiedades, incrementadas por estas nuevas adquisiciones, llegaron a convertirse en pequeños Estados. Los latifundistas ejercieron un derecho absoluto sobre sus tierras, haciendo desaparecer los ejidos y tierras comunales. Así quedó el campesino reducido al trabajo servil: ya como peón por año, ya como peón de temporada o tarea. El primero gozaba de un "status" un tanto privilegiado aunque se le exigía permanecer en la hacienda, siendo castigado si intentaba fugarse con la "tlopixquera" o prisión de la finca. Algunos peones recibían pequeñas parcelas ("piojal" o "pegujal") como pago de sus servicios pero esto agravaría el problema del minifundio en algunas zonas.

El descontento de los campesinos iba en aumento y las insurrecciones aisladas eran brutalmente reprimidas por los propios hacendados con el apoyo del poder central. Pero en ellas germinaría la Revolución de 1910 que no sería ajena al problema de la tierra. (21) Así lo confirmaría el Plan de Taculaya al decir que "el problema agrario en sus diversas modalidades es, en

(21) Víctor Alba, América Latina: voces sin pueblos, pueblos sin voces. Barcelona: Plaza Janés, 1971, pág. 217.

el fondo, la causa fundamental de la que derivan todos los males del país y de sus habitantes". A lo largo de todo el proceso revolucionario mejicano, se reiteraba la necesidad de reestructurar la propiedad agraria.

Así, Madero proclamaría el Plan de San Luis de Potosí (5 de oct. de 1910) con miras a conseguir la adhesión del campesinado. En él se imponía la obligación de restituir las tierras que habían sido arrebatadas de los pequeños propietarios --en su mayoría indígenas-- abusando de la Ley de Terrenos Baldíos y con el concurso de la Secretaría de Fomento. Obligaba así mismo a quienes hubieran efectuado tales adquisiciones a indemnizar a los pequeños propietarios por los perjuicios que hubieran podido sufrir. Pero Madero, un rico latifundista, no se atrevió a realizar una reforma agraria drástica como lo exigían los campesinos que lo habían llevado al poder. (22)

Continuaría la lucha y proliferaría una copiosa legislación agraria de los partidos que se disputaban el poder: Zapata, con su lema "tierra y libertad"; Carranza que publica una ley (6 de enero de 1915) por la cual declara nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos y otorgadas en contravención a la Ley de 1856; Villa, que en junio del mismo año, promulga la Ley Agraria General. Esta última de carácter más radical consideraba como "incompatibles con la paz y la prosperidad de la República, la existencia de las grandes propiedades territoriales" y declaraba de utilidad pública, a los efectos de expropiación, el fraccionamiento de los latifundios, fijándose una superficie mínima según los Estados. El

El triunfo de Carranza proclamaría la nueva Ley Fundamental de 5 de feb. de 1917, conocida como la Constitución de Querétaro. Su texto estaría integrado por gran parte de las normas de Derecho Agrario promulgadas por los dirigentes campesinos a lo largo de la Revolución, regociéndose así muchas de las aspiraciones del campesinado. Entre otras, cabe destacar los siguientes principios consagrados por la Constitución de 1917:

(22) Jesús Silva Herzog, Breve historia de la Revolución Mexicana, t. I. Méjico: Fondo de Cultura Económica, 1960, págs. 149-225.

(a) la atribución de la propiedad de las tierras y aguas a la Nación;

(b) la aceptación del principio de la función social de la propiedad;

(c) el carácter inalienable e imprescriptible del dominio de la Nación sobre los recursos del subsuelo;

(d) la elevación a precepto constitucional de la Ley de 6 de enero de 1915;

(e) la atribución del derecho para adquirir el dominio de las tierras a los mejicanos de nacimiento o naturalizados, y la limitación de este mismo derecho para los súbditos extranjeros; y

(f) la prohibición de que las asociaciones religiosas puedan adquirir bienes raíces. (23)

Baste decir, para concluir este apartado, que la institución clásica de la Reforma Agraria mejicana es el ejido. Su creación --o, por mejor decir, su reincorporación en la actividad agrícola-- tuvo como principal objetivo evitar la desorganización de las masas campesinas dotándoles de una unidad que pudiera sustituir a la gran propiedad. De tal forma, el campesino continuaría formando parte de una comunidad y, a la vez, tendría acceso a la tierra.

2. La Reforma Agraria cubana.

El primer mandatario cubano que propugna por una política agrícola e industrial con miras a desarrollar los potenciales económicos del país en ambos campos fue Machado. Desde su derrocamiento en 1933, se ha hablado mucho en Cuba de reforma agraria -- tanto, que llegó a convertirse en una especie de "demanda nacional" por la misma. (24) Pero los comunistas de aquel entonces, como los de ahora, no llegaron a definir lo que entendían por reforma agraria: en definitiva, "reparto de las tierras entre los campesinos, saqueo de sus propiedades a los 'terrateniente' y 'latifundistas'; ...una simple operación de despojo y reparto".

(23) Este último precepto fue posteriormente modificado por el Presidente Cárdenas (27 de dic. de 1939) y por el Presidente Alemán (31 de dic. de 1945).

(24) Rafael Díaz-Balart. Derecho Agrario y política agraria. El temor a las reformas en Iberoamérica. Madrid: Ed. Cultura Hispánica, 1965, págs. 81-119.

Tras la caída de Machado, se inicia la política indiscriminada de ocupar tierras agrícolamente valiosas "en nombre de la revolución agraria" y bajo el lema "la tierra es de quien la trabaja". Naturalmente tenían que comenzar por las propiedades del propio Machado para continuar con los "latifundios de los terratenientes".

Las luchas entre los legítimos propietarios de las tierras y los precaristas llegaron incluso al derramamiento de sangre, culminando finalmente con la Constitución de 1940.

Antes de analizar las inquietudes ideológicas del problema agrario recogidas por esta Constitución y, para no perder la relación cronológica, veamos someramente las realizaciones agrarias acaecidas inmediatamente después de la caída de Machado.

Durante el período de Grau, la violencia en el campo continuó. Luego Batista tomaría las riendas del poder (1935) haciendo hincapié, en sus primeros tiempos, para asentar su fuerza, en una política oficial predominantemente agraria. Creó escuelas cívico-rurales, centros técnicos para la enseñanza de industrias agrícolas; realizó repartos de tierras acompañados de orientaciones técnicas; movilizó la industria rural de carácter doméstico; ratificó la suspensión de los desalojos. Finalmente en 1937, promulgó la Ley de Coordinación Azucarera que regularía así la máxima industria del país, abarcando todos los aspectos relacionados con la siembra, recolección, industrialización y venta del azúcar en Cuba y en el extranjero.

Esta Ley establecía una relación permanente entre patronos y obreros, con lo cual limitaba considerablemente las luchas de clases. Esa relación fue la de un salario fijado a través del precio de venta del azúcar en el mercado. Así cada cual sabía de antemano cuál era su participación, bien por el rendimiento de la caña de azúcar que había sembrado, bien por las horas de trabajo servidas en el ingenio.

Establecía también un régimen de cuotas fijas partiendo de un mínimo considerado como nivel aceptable por todos: desde el colono, pasando por el pequeño hacendado, hasta el gran propietario. De esta manera se garantizaban que, fueran cuales fueran

las condiciones del mercado, nadie podía arruinar a otro como tampoco podía el patrón reducir el salario de sus trabajadores.

La Ley de Coordinación Azucarera tendría su mayor repercusión en la transformación del régimen de la propiedad de la tierra en Cuba, de la gradual desaparición del latifundio. Al consagrar el derecho de permanencia, instaló en el campo a los colonos como propietarios virtuales de la tierra, fuera ésta titularmente quien fuera. Dada la trascendencia de este principio, transcribo a continuación el texto del art. 26:

"Toda persona natural o jurídica que a la promulgación de esta Ley esté ocupando y disfrutando por arrendamiento, subarrendamiento, usufructo u otro título tierras dedicadas al cultivo de cañas para ser molidas en cualquier ingenio de fabricar azúcar, será mantenida en su derecho a permanecer en dichas tierras y a explotárlas a ese fin mientras la industria azucarera esté sometida a planes o métodos restrictivos, siempre que cumpla lo siguiente:

"1. Que mantenga dichas tierras sembradas de cañas en la cantidad aproximadamente necesarias para cubrir la cuota que le esté asignada, las sostenga en buenas condiciones de cultivo y las entregue al ingenio con el cual las tenga contratadas para su polienda, sin perjuicio de los derechos que como colono le corresponden a la promulgación de esta Ley, de acuerdo con la fecha 8 de septiembre de 1936 y con las disposiciones contenidas en los Decretos 3.389 y 3.390, de fecha 19 de diciembre del 1936, mientras los mismos estén vigentes.

"2. Que pague a la persona de la cual tenga el disfrute de las tierras la renta pactada o que pacte con la misma, o la que le corresponda pagar de acuerdo con esta Ley según el caso.

"La falta de cumplimiento de lo dispuesto en cualquiera de los dos párrafos anteriores dará lugar a la pérdida del derecho de permanencia en la tierra y facultará al dueño o poseedor de la misma a ejercitar la acción de desahucio.

"Las disposiciones de este artículo serán aplicables también a los ingenios cuando hayan tomado tierras en arrendamiento a terceras personas para dedicarlas a la siembra y cultivo de cañas, sea directamente o a través de colonos, subcolonos o aparceros."

Esta medida intentaba solucionar el grave problema que representaba el hecho de que una alta proporción de las mejores tierras del país estaban concentradas en manos de un pequeño número de empresas azucareras, muchas de las cuales eran extranjeras. Las condiciones impuestas por los ingenios en sus contratos de arrendamiento o colonato, dejaban indefensos a los colonos y sujetos a abandonar las tierras al término de sus contratos.

Con respecto a la renta, se debía pagar lo pactado antes de la promulgación de la Ley, siempre que este precio no excediera de lo establecido en ella. La ley fijaba distintos precios según los casos: para unos, el 5% del azúcar obtenida de las cañas de una colonia como compensación por renta; para otros, partiendo de 50 pesos al año por caballería, un precio que variaba según la cotización del azúcar; o bien un mínimo de 15 pesos por caballería al año para el caso de las áreas denominadas "C".

De esta forma, el derecho de permanencia consagrado por la Ley de Coordinación Azucarera significó en la práctica una subdivisión de la propiedad de la tierra, haciendo posible el asentamiento con carácter permanente y sin inversión inicial por parte de los colonos, a quienes se les facilitó crédito fuera del ingenio.

¿Podría entonces decirse que, en la práctica, la propiedad de la tierra estaba en manos de extranjeros y latifundistas y no en las del campesino cubano?

Entre los principios consagrados por la Constitución de 1940, caben destacar los siguientes:

(a) La fundación en cada término de la República de cooperativas de reparto de tierras y casas, cuyo fin era "adquirir tierras laborales y construir casas baratas para campesinos, obreros y empleados pobres" que carecieran de ellas en propiedad. Las tierras adquiridas serían cedidas mediante el sorteo de lotes cuya extensión no excedería las tres caballerías, junto con semillas y aperos de labranza, cedidos a precio de costo, sin interés, por un plazo no mayor de veinticinco años. Una vez cancelada la deuda, se adquiriría el título de propiedad. (disposición 5ª, Tít. VI)

(b) La suspensión durante dos años de los juicios de desahucios contra los precaristas de fincas rústicas en las cuales vivieran no menos de veinticinco familias; así como contra los que ocupaban las mismas en virtud de contratos de arrendamiento o aparcería, siempre que las fincas no excedieran una extensión de cinco caballerías. El período de dos años correría a partir de la publicación de la Constitución, suspendiendo el juicio en cualquier estado en que se encontrara el procedimiento y siempre que la demanda se hubiera interpuesto antes de la promulgación de dicha Constitución. (sección 2^a, Tít. VI)

(c) Por último, el art. 90 --uno de los más debatidos-- complementaba estas disposiciones con la proscripción del latifundio. A efectos de su desaparición, la Ley señalaría su extensión máxima para cada tipo de explotación y tomando en cuenta las respectivas particularidades. También limitaría restrictivamente la adquisición y posesión de tierras por personas y compañías extranjeras y "adoptará medidas que tienda a revertir la tierra al cubano".

Posteriormente, Grau San Martín (1944-1948) creó el salario de subsistencia y el diferencial azucarero que aseguró una mayor participación de los trabajadores en los beneficios del azúcar; y Pío Socarrás (1948-1952) hizo de la suspensión de desalojos y de la protección jurídica a los campesinos una verdadera doctrina de gobierno.

El 10 de octubre de 1958, Fidel Castro firmaría en la Sierra Maestra junto con su Ministro de Agricultura, Humberto Sori Mañá, una Ley de Reforma Agraria. Por disposición de los vencedores, toda ley aprobada por los rebeldes se convirtió automáticamente en Ley de la República el 1^o de enero de 1959.

Pero la vaguedad del texto nada hacía temer la sorpresa del 17 de mayo de 1959, cuando Fidel Castro, en una edición especial del periódico "Revolución", publica una Ley de Reforma Agraria que para nada menciona la Ley de 1958 o hace alusión a que hubiera estado en vigor.

En un principio, dado su carácter liberal, la reforma no dio mayores motivos de alarma pues las indemnizaciones fueron

generosas y las expropiaciones sólo afectaron --en esta primera etapa-- sólo a las propiedades de quienes se habían enfrentado al nuevo régimen. (25) Pero la Ley tenía como base la desaparición de los contratos. Es bien conocido el desprecio que Castro sentía por el Derecho Romano, copiaba así la frase de Lenin, El Derecho Romano no existía, porque ya no había romanos". (26)

El 2 de diciembre de 1960, Castro confesaría que era "marxista leninista y lo seguiré siendo hasta el último día de mi vida". De esta forma quedaba "Lenin servido y Cuba destruída".

3. Antecedentes de la reforma agraria en Panamá.

El primer precepto legal que se da en Panamá con miras a proteger a los campesinos pobres y sin tierras fue la Ley No. 22 de 20 de marzo de 1941 sobre el patrimonio familiar. Su base legal lo constituyó el art. 52, ord. 7, de la Constitución de 1941, que a su tenor dice: "El Estado velará por el fomento social y económico de la familia y podrá organizar el patrimonio familiar de las clases pobres, obreras y campesinas".

Mediante esta ley, el Estado podía adquirir por compra, fincas cuyos dueños no las trabajaban pero que había sido ocupadas por familias campesinas durante muchos años. Una vez adquiridas estas fincas se convertían en tierras patrimoniales del Estado; parcelándose posteriormente y otorgándose títulos gratuitos sobre las mismas a familias que las habitaban.

Las parcelas dadas por el Estado variaban en dimensión según su ubicación: asignándose de cinco a diez hectáreas por familia en las zonas rurales y lotes de menos de mil metros cuadrados en las urbanas.

Si bien la intención fue ayudar a los campesinos de toda la República, el grueso de las actividades efectuadas en este sentido se realizaron en las áreas adyacentes a la vía interoceánica. De esta forma se intentó solucionar la creciente migración rural hacia las Provincias de Panamá y Colón y, primordialmente, a las capitales de las mismas. Cabe destacar que la

(25) René Dumont, citado por Paz, Op. cit., págs. 60-63.

(26) Dr. Alberto Duboy y Guernica, antiguo rector de la U. de Santiago de Cuba y en la actualidad catedrático de Derecho Romano y de Historia del Derecho en la U. Católica de Panamá. Panamá: comunicación personal, 1970.

Ley de Patrimonio Familiar se aprobó a pocos años de iniciada la Segunda Guerra Mundial. Durante este período se crean muchísimos trabajos en la Zona del Canal (construcción del tercer juego de esclusas, obras para la defensa de la franja canalera, etc.); en las ciudades de Panamá y Colón aumenta la demanda de bienes y servicios y actividades de "entretenimiento" de los soldados destacados en la Zona. Estos atractivos económicos aceleraron el proceso migratorio. (27)

La Oficina de Patrimonio Familiar, originalmente adscrita al antiguo Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias adquirió en sus veinte años de labor (1940-1960), 45 fincas distribuidas de la siguiente forma: el 68% del total de lotes asignados fueron en las Provincias de Panamá y Colón; de ellos, el 77% fueron lotes urbanos. (cuadro no. 1)

La Ley de Patrimonio Familiar fue un primer intento de hacer una reforma agraria. Pero el problema agrario panameño no se podía solucionar simplemente repartiendo las grandes propiedades entre los pequeños campesinos y abandonándolos a su suerte. (28) La esperanza puesta en que esta ley solucionaría la falta de tierras de los pequeños propietarios, no dio los resultados alentadores que se esperaban. Prueba de ello es el estado de abandono en que se encontraban muchas de estas parcelas --transformándose en campos incultos invadidos por las malezas e, incluso, por un sub-bosque tropical (caso de la "Colonia de La Constancia" de las sabanas de la Provincia de Coclé). La carencia de capacitación técnica, de crédito, por una parte; por otra, la dificultad de poner en marcha explotaciones ganaderas o de cultivos intensivos sobre propiedades tan pequeñas, serían, por mencionar sólo algunos, responsables de este fracaso.

Posteriormente nuestro Código Agrario (1962) subrogaría en su totalidad las disposiciones contenidas en la Ley de Patrimonio Familiar así como el Decreto No. 125 de 1º de julio de 1950, reglamentario de la misma ley.

Derrocado el presidente Arias, se aprueba la nueva Constitución (1946) que tampoco ignoraría los problemas de la tierra.

(27) Heckadon, Op. cit., págs. 30-33.

(28) Omar Jaen Suárez, Estructura agraria de los llanos de Coclé. Panamá: Industrial Gráfica, S.A., 1970, págs. 283-288.

Así, estatuye en su art. 45 que "la propiedad privada implica obligaciones para su dueño por razón de la función social que bede llenar". Y que "por motivos de utilidad pública o de interés social definidos en la Ley, puede haber expropiación, mediante sentencia judicial e indemnización previa". (art. 46)

También amparará la Constitución a las colectividades campesinas e indígenas, a las cuales el Estado dará una protección especial a fin de integrarlas a la comunidad nacional, "en cuanto a ~~h~~usino~~m~~astdalvida, lo económico, lo político y lo intelectual", pero conservando y desarrollando, al mismo tiempo, los valores de la cultura autóctona. (art. 94)

Para cumplir estos fines, el Estado llevaría acabo las siguientes actividades: (art. 95)

(a) Dotar gratuitamente a los campesinos e indígenas de las tierras de labor necesarias, expidiéndoles el título de propiedad correspondiente; prefiriéndose las tierras cercanas a los centros de población y a las vías principales y de penetración.

(b) Reservar tierras para las comunidades indígenas y prohibir su adjudicación a cualquier título; reconocer la existencia de las reservas indígenas ya establecidas.

(c) Crear servicios de crédito agrario o de instituciones técnicas para llevar a estas comunidades los conocimientos y recursos necesarios para establecer entre ellos los sistemas científicos de cultivo.

(d) Tomar medidas para asegurar mercado estable y precios equitativos a los productos e impulsar el establecimiento de cooperativas de producción, distribución y consumo.

(e) Establecer medios de comunicación y de transporte para unir estas colectividades con los centros de distribución y consumo. Y

(f) Fomentar y estimular el desarrollo de la agricultura, la industria rural y las artes regionales.

Con respecto a las escuelas para campesinos e indígenas, además de los fines generales de la cultura nacional, deberán ~~crear~~ conciencia de los deberes, derechos, dignidad y posibilidad del ciudadano panameño; despertar el interés por la vida en

el campo; llevar a los hogares la acción de los organismos de educación y asistencia que tiendan a elevar su nivel moral, cultural y social. (art. 96)

Sin embargo, esa protección especial, esa dotación gratuita de tierras a los campesinos e indígenas quedaría como un antecedente legislativo de esa "justicia social" que en la práctica casi no prosperó. El Estado realizaría "medíocramente" actividades tendientes a integrar económicamente --"de manera efectiva-- a unas colectividades por tanto tiempo marginadas. Pero el campesino, el indio, tendría que esperar aún más: tendría que esperar hasta 1962 para al menos tener algo más que una remota esperanza; pasaría a tener una esperanza.

SEGUNDA PARTE

CAPITULO III

LA REFORMA AGRARIA INTEGRAL

La reacción norteamericana a los acontecimientos cubanos no se hizo esperar. El temor a que se pudiera repetir otro caso similar en América Latina era un lujo que no se podían permitir. La Revolución Cubana representaba además una amenaza constante a los regímenes oligárquicos del Continente --tanto de izquierda demócrata como social cristiana. Así nacerían las Reformas Agrarias Integrales de América, respondiendo a un factor externo como lo fueron los lineamientos establecidos por la Alianza para el Progreso en la Conferencia de Punta del Este de 1961.

De ahí que los escasos resultados obtenidos en sus primeros años, según opinión de René Dumont (29), se debiera a que se estaba intentando un desarrollo del Continente sin modificar radicalmente las estructuras preexistentes.

Hasta entonces, únicamente México (1934), Guatemala (1952), Bolivia (1953) y Venezuela (1960) habían promulgado sus Leyes de Reforma Agraria. A partir de la Conferencia de Punta del Este, casi todos los países hispanoamericanos --excepción hecha de Argentina y Uruguay-- se unirían al movimiento en favor de la Reforma Agraria Integral: en 1961, se promulgaría en El Salvador, Honduras, Costa Rica y Colombia; en 1962, Panamá y Chile; en 1963, Nicaragua y Paraguay; y en 1964, Ecuador, Perú y Brasil. Posteriormente la Reforma chilena seguiría derroteros socialistas (con la subida al poder de Allende, 1967) y la peruana, lo que se ha dado en llamar, "nacional desarrollista" (con la subida al poder del General Velasco Alvarado, 1969).

(29) René Dumont, citado por Paz, Op. cit., pág. 75.

A. Contenido de la Reforma Agraria Integral.

Pero ya fuera que la idea de reforma agraria naciera de una nueva visión en las relaciones interamericanas, ya de un espíritu de complacencia ante el Coloso del Norte, América necesitaba con urgencia impostergerable una reforma agraria. Ello se debía primordialmente, según Raúl Prebisch, (30) a que era preciso realizar un cambio de estructuras que permitiera aprovechar "el potencial de ahorro" y que promoviera la movilidad social cuyas repercusiones trascendieran al campo económico, social y político. En segundo lugar por que había que satisfacer la demanda de una población que crecía a un ritmo vertiginoso y mejorar su deficiente dieta. (31) Por último, era necesario elevar el nivel de vida de las masas rurales.

Ya para 1951, las Naciones Unidas publicaría un documento referente a la estructura agraria ("Land Reform") considerando que ésta incluía en primer término la propiedad de la tierra y el sistema legal que la regulaba. De esta forma abarcaba: la distribución de las propiedades agrícolas entre grandes explotaciones y parcelas individuales o entre parcelas individuales de diversos tamaños; el arrendamiento, el sistema de explotación y la división de su producto entre quien trabaja la tierra y su propietario; la organización del sistema crediticio, de la producción y comercialización; el financiamiento de la agricultura y demás servicios ofrecidos por los gobiernos a la población rural; y, finalmente, las cargas fiscales impuestas a la población rural.

Como precursor inmediato del concepto de Reforma Agraria Integral podría considerarse el dado en la VI Conferencia Regional de la F.A.O. en 1960, que la concibió "no solamente como una distribución masiva de la tierra, sino una reforma orientada a la efectiva transformación de las estructuras e injustos sistemas de tenencia, con miras a sustituir el régimen de latifundio

(30) Raúl Prebisch, citado por Díaz-Balart, Op cit., págs. 34, 282-283.

(31) Al respecto, cabe recordarse la tesis propugnada por Josué de Castro (en "The Geography of Hunger") que establece que la fecundidad está inversamente relacionada con el consumo de proteínas. El hambre crónica --pero no aguda-- no conduce a la despoblación sino a la superpoblación.

y minifundio, por un sistema justo de propiedad, de tal manera que con el complemento oportuno y adecuado de asistencia técnica se alcance estabilidad económica".

En agosto de 1961, la Carta de Punta del Este sería un poco más enfática: "Estimular, de acuerdo con las características de cada país, los programas de amplia reforma agraria tendientes a la efectiva transformación donde hiciera falta, de los sistemas y estructuras injustos de posesión y uso de la tierra, con vistas a sustituir los latifundios y minifundios por un sistema de posesión de la tierra tal que, con la ayuda de crédito oportuno y adecuado, asistencia técnica y facilidades para la venta y distribución de los productos, la tierra llegue a ser para el que la trabaja la base de su estabilidad económica, el origen de su creciente bienestar y la garantía de su libertad y dignidad". (Tít. I, Sec. 6)

Con el propósito de realizar los principios formulados por la Alianza para el Progreso en la Conferencia de Punta del Este, las Repúblicas americanas convinieron en trabajar para alcanzar las siguientes metas: (32)

(a) Conseguir un crecimiento sustancial y sostenido del ingreso por habitante a fin de lograr un nivel de vida más elevado.

(b) Acelerar el proceso de industrialización para aumentar la productividad global de la economía mediante la participación tanto del sector privado como del público y el aprovechamiento de los recursos naturales, a fin de proporcionar ocupación productiva y bien remunerada a los trabajadores que estuvieran total o parcialmente desocupados.

(c) Aumentar la productividad y la producción agrícola, así como también mejorar los servicios de almacenamiento, transporte y distribución.

(32) José Luis Hurtado-Edwards y Robert Gene Smith, La Reforma Agraria chilena, en "Revista Jurídica Interamericana" del Instituto de Derecho Comparado de Tulane, vol. 6, enero-junio, 1964, reproducido por Díaz-Balart, Op. cit., págs. 431-445.

(d) Impulsar --dentro de las particularidades de cada país-- programas de reforma agraria orientada a una transformación efectiva de las estructuras y de los sistemas injustos de tenencia y explotación de la tierra, con miras a sustituir el régimen de latifundio por un sistema más justo de propiedad de tal forma que --mediante el complemento del crédito ("oportuno y adecuado"), asistencia técnica, comercialización y distribución de los productos-- la tierra constituya para el hombre que la trabaja la base de su estabilidad económica, el fundamento de su progresivo bienestar y la garantía de su libertad y dignidad.

(e) Eliminar el analfabetismo en los adultos; asegurar un mínimo de seis años de educación primaria a todos los niños en edad escolar; modernizar y ampliar los medios para la enseñanza secundaria, técnica y superior.

(f) Aumentar las condiciones sanitarias de manera que se pueda reducir la mortalidad infantil y controlar las enfermedades epidémicas y mejorar la nutrición para toda la población.

(g) Aumentar la construcción de viviendas económicas y adecuadas para familias de bajo ingreso, con el fin de aliviar el déficit habitacional y reemplazar aquellas viviendas que no reúnan las condiciones mínimas de habitabilidad.

(h) Fortalecer los acuerdos de integración económica, con miras a llegar a la creación de un mercado común latinoamericano que contribuya al crecimiento de sus integrantes.

(i) Desarrollar programas cooperativos tendientes a evitar los efectos perjudiciales de las fluctuaciones excesivas de los ingresos en divisas y diversificar las economías que actualmente dependen de la exportación de materias primas.

Según resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1965, las reformas agrarias debían conducir a la abolición de la injusticia social y de la ineficacia económica: la desaparición de los restos del feudalismo y de la explotación hombre por el hombre en el uso de la tierra.

Por ello se debía propugnar, entre otros, por los objetivos siguientes: (33) 1- Estimular el pleno desarrollo del potencial de la población agrícola, reconocer que la agricultura es una profesión especializada cuyo desempeño es un trabajo tan digno como cualquiera otro. 2- Asegurar empleos, niveles de ingresos y condiciones de vida adecuados a la población agrícola. 3- Promover la utilización de los recursos humanos, en su forma más completa y eficaz, ya sea en empleos agrícolas como en los no-agrícolas. 4- Proporcionar una estructura institucional adecuada para favorecer el desarrollo rural en general y la agricultura en particular.

En el mismo sentido, la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria de 1966 consideró que la reforma agraria debía abarcar "un programa integral de medidas para eliminar los obstáculos que dificultan el desarrollo económico y social, los cuales se deben a defectos de la estructura agraria". (34) Entre dichas medidas, merecen especial atención las siguientes:

(a) Obtener la propiedad de la tierra por quienes la cultivan; proteger a los agricultores que se hayan sometidos a regímenes de tenencia tribal, comunal u otra forma tradicional; fomentar la colonización de tierras y la seguridad de la tenencia; mejorar las condiciones de los arrendatarios, mediante la reducción de cánones exorbitantes o pagos de aparcería.

(b) Mejorar las condiciones de empleo y oportunidad para la mano de obra agrícola; crear y ampliar los servicios de formación profesional, enseñanza e investigación agrícola.

(c) Ampliar el crédito agrícola y reducir el endeudamiento de los agricultores; fomentar las cooperativas agrícolas, organizar servicios tendientes a proporcionar maquinaria agrícola; reorganizar las fincas agrícolas de tamaño anti-económico y dispersas, mediante la concentración parcelaria.

(d) Adoptar medidas sobre el régimen de tenencia de tierras relacionadas con el aprovechamiento de bosques; fomentar el uso equitativo de los recursos naturales y artificiales del agua.

(33) Juan José Sáenz Jarque, Más allá de la Reforma Agraria. Madrid: Ed. y Publicaciones Españolas, S.A., 1970, págs. 31-33.

(34) Ibid.

(e) Implantar una política fiscal y financiera en relación con la reforma agraria, a fin de mejorar el aprovechamiento y distribución de las tierras.

Esto por lo que respecta a los organismos internacionales. Eminentes agraristas han dado muchas deficiencias sobre la reforma agraria. Sin desmerecer los méritos que cada una de ellas encierra, tendré que limitarme --por la extensión que ello significaría-- a citar sólo tres de ellas.

Enrich H. Jacobi (35) nos dice que la reforma agraria es "toda acción organizada que se propone mejorar los actuales sistemas de la tenencia de la tierra, o sea las mejoras legislativas, la concentración parcelaria, la reforma de los arrendamientos y la parcelación de las grandes fincas mediante la transferencia de la propiedad (redistribución de la tierra) ... Sin embargo, sólo puede alcanzarse el pleno efecto de la reforma agraria si va acompañada de reformas en otros sectores de los sistemas económico y social que se hallen estrechamente ligados con ella, como son los servicios de crédito, la comercialización, los impuestos y la enseñanza".

El Dr. Juan José Sanz Jarque (36) nos da una nueva concepción dirigida al logro de la funcionalidad de la propiedad de la tierra, entendiendo por reforma agraria, "el método de hacer efectivo el derecho de propiedad de la tierra en todos sus elementos, contenido y efectos, de acuerdo con las necesidades de cada caso y sometiendo la propiedad a un especial estatuto jurídico que la rijan y reglamente de acuerdo con su naturaleza esencial y con permanente capacidad de adaptación a las circunstancias de lugar y tiempo".

Y qué mejor que las palabras del Dr. Alberto Ballarín Marcial (37) para que sirvan de colofón a este apartado: la Reforma Agraria Integral "es un sistema de normas jurídicas y un conjunto coordinado de acciones, principalmente públicas, que tienen

(35) Enrich H. Jacobi, citado por Adolfo Mijangos López, La Reforma Agraria y su relación en el crecimiento demográfico en Centroamérica. Costa Rica: Ciudad U. "Rodrigo Facio", 1969, pág. 165.

(36) Sanz Jarque, Op. cit., pág. 33.

(37) Alberto Ballarín Marcial, Principios generales de la Reforma Agraria Integral, en "Revista de Estudios Agro-Sociales", no. 52. Madrid: julio-sept., 1965, págs. 203.

por objeto, mediante la distribución de la tierra y sus réditos, sustituir el régimen del latifundio -- preponderantes en ciertos países de Iberoamérica, por una agricultura empresarial, de base familiar y asociativa, parificada con los demás sectores e integrada en el desarrollo planificado del país, según criterios de incremento de la producción y de justicia social".

B. La función social de la propiedad.

El principio de la función social de la propiedad está consagrado en casi todas las leyes de reforma agraria, ya de una manera tácita, ya implícita en sus objetivos. Su trascendencia nace a partir de la Primera Guerra Mundial, alcanzando su máxima expresión en la Constitución mejicana de 1917 (art. 27) --reiterado posteriormente en el Preámbulo del Código Civil de 1928-- y en la Constitución de Weimar de 1919 (art. 151).

La Segunda Guerra Mundial también ejercería una gran influencia intensificando el sentido de la función social que la propiedad estaba llamada a cumplir. Esto daría por resultado un mayor desarrollo de la propiedad colectiva y el incremento de la propiedad pública; el triunfo de la idea de la empresa y explotación agraria como base del ordenamiento jurídico de la tierra en correlación con la idea de planificación. (38)

Antes de entrar a analizar los artículos relativos a la función social de las reformas agrarias de algunos países hispanoamericanos, es preciso no perder de vista la advertencia hecha por Jacques Chonchol (39), en el sentido que no debe mirarse exclusivamente a la reforma agraria como un problema de hacer que la propiedad agrícola cumpla con su función social. Sin duda éste es un aspecto importante --aunque parcial-- de un problema muy extenso. Por ello recomiendo que debe hacerse reforma agraria debido también a otras razones fundamentales que conllevaría al planteamiento del análisis de la misma como

(38) Alberto Ballarín Marcial, Derecho Agrario. Madrid: Edit. Revista de Derecho Privado, 1965, págs. 157-158.

(39) Jacques Chonchol, El desarrollo de América Latina y la Reforma Agraria. Santiago de Chile: Edit. del Pacífico, S.A., 1964, págs. 11-12.

el problema principal por resolver. De ahí que la reforma agraria sea actualmente "una precondition institucional fundamental para continuar y acelerar el proceso de desarrollo en América Latina".

La Ley de Reforma Agraria venezolana de 5 de marzo de 1960 garantiza y regula el derecho de propiedad privada de la tierra "conforme al principio de la función social que la misma debe cumplir". (art. 2, lit. a). Entendiéndose que la propiedad privada de la tierra cumple con esta función social cuando reúne todos los elementos esenciales enunciados en el art. 19, a saber:

- "a) La explotación eficiente de la tierra y su aprovechamiento apreciable en forma tal que los factores de producción se apliquen eficazmente en ella de acuerdo con la zona donde se encuentra y con sus propias características;
- "b) El trabajo y dirección personal y la responsabilidad financiera de la empresa agrícola por el propietario de la tierra, salvo en los casos de explotación indirecta eventual por causa justificada;
- "c) El cumplimiento de las disposiciones sobre conservación de recursos naturales renovables;
- "d) El acatamiento a las normas jurídicas que regulen el trabajo asalariado, las demás relaciones de trabajo en el campo de los contratos agrícolas en las condiciones que señala la Ley;
- "e) La inscripción del predio rústico en la Oficina Nacional de Catastro de Tierras y Aguas de acuerdo con las disposiciones legales pertinentes".

Art. 20.- "De manera especial se considera contrario al principio de la función social de la propiedad e incompatible con el bienestar nacional y el desarrollo económico del país, la existencia y mantenimiento de fincas incultas u ociosas, especialmente en las regiones de desarrollo económico y los sistemas indirectos de explotación de la tierra, como los practicados a través de arrendatarios, aparceros, medianeros, pisatarios y ocupantes".

Pero el principio de la función social consagrado por la ley venezolana compromete también al Estado y sus propiedades. La reforma agraria afecta en primer término a las tierras de

entidades públicas, ya sean baldías o no (art. 10). El Estado está obligado a incorporar de modo progresivo al desarrollo del país, aquellas zonas o regiones deficientemente aprovechadas o inaccesibles a la explotación técnica y racional por la carencia de vías de comunicación, obras de riego o de sanamiento y otras semejantes (art. 4).

En Ecuador, la Ley de Reforma Agraria y Colonización de 11 de julio de 1964, establece en su art. 3 que la propiedad agraria cumple la "función económico-social" reuniendo los siguientes requisitos: 1- explotar eficientemente la tierra; 2- responsabilidad y dirección del propietario; 3- conservar y renovar los recursos naturales; 4- cumplir las leyes que regulan el trabajo agrícola; 5- no constituir forma de acaparamiento de los recursos territorial. Para fomentar eficazmente el trabajo personal del propietario, prohíbe el arrendamiento para dentro de ocho años después de la promulgación de la Ley (art. 10).

La nueva Ley de Reforma Agraria del Perú de 24 de junio de 1969, considera que la propiedad rural "no se usa en armonía con el interés social" (art. 15) cuando: 1- Se abandona la tierra o se explota deficientemente; así como por el mal manejo o deterioro de los recursos naturales; 2- Subsisten formas antisociales o feudatarias de explotación de la tierra; 3- Existen condiciones injustas o contrarias a la Ley en las relaciones laborales; 4- Se produce una concentración de la tierra de tal forma que constituya un obstáculo para la difusión de la pequeña y mediana propiedad rural y determine una dependencia excesiva o injusta de la población en relación con el propietario; y 5- Existe el minifundio o la fragmentación del predio de tal manera que implique un mal uso, una destrucción de los recursos naturales o un bajo rendimiento de los factores de producción.

El nuevo texto legal ampliaría el concepto de función social a efectos de expropiación frente al antiguo de 1964, el

cual afectaba únicamente a las tierras que se encontraban "ociosas o incultas" (art. 14) mientras que ahora se añadirían aquellas que estuvieran deficientemente explotadas.

Finalmente, la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de España de 12 de enero de 1973 --una de las más reciente-- estatuye en su Título Preliminar que:

Art. 1.- "El suelo rústico deberá utilizarse en forma que mejor corresponda a su naturaleza, con subordinación a las necesidades de la comunidad nacional.

Art. 2.- "El cumplimiento de la función social de la propiedad de fincas rústicas, cualquiera que sea la naturaleza pública o privada de su titular, obliga:

"a) A que sea explotada la tierra con cri- terios técnico económicos apropiados según su destino agrario más idóneo o utilizada para o- tros fines, sin perjuicio de la debida rentabilidad para el particular, atendiendo en todo caso el interés nacional.

"b) A que en las fincas de aprovechamiento agrario se realicen las transformaciones y mejoras necesarias para conseguir la más adecuada explotación de los recursos naturales disponi- bles de acuerdo con el nivel técnico existente y siempre que las inversiones sean rentables desde un punto de vista económico y social.

"c) A que en la Empresa agraria se preste el trabajo en condiciones adecuadas y dignas y a que se efectúen, bien directamente o en co- laboración con la Administración, las inversio- nes necesarias de carácter social que sean pro- pcionadas a la dimensión e importancia de la Empresa, teniendo en cuenta la rentabilidad de ésta, para la promoción de sus trabajadores".

Podríamos decir que se recoge, en parte, el concepto de función social propugnado por el Dr. Ballarín Marcial (40) en su Derecho Agrario. Nos dirá que "la función social de la pro- piedad se concreta hoy, esencialmente, en que la finca deja de ser instrumento de goce y beneficio puramente individual para al servicio de los intereses generales de la producción y de

(40) Ballarín Marcial, Derecho Agrario, Op. cit., págs. 307-308.

las nuevas exigencia 'sociales', de acuerdo con la naturaleza de la cosa importante, desde el punto de vista económico-social, que le asigna a la tierra. ...La función social de la propiedad se cumple, ante todo, poniendo a la finca en situación de producir... Pero además, se requiere alcanzar ciertos índices o niveles con la cual llegamos al principio del 'buen cultivo'".

Pero aún va más allá al establecer que lo realmente peculiar del Derecho Agrario sería que fuera el mismo propietario quien ponga la finca en marcha. De esta manera estaríamos pasando al concepto de la función social del propietario más que el de la propiedad en sí, convirtiendo al mismo en empresario. Por esta vía se llegaría a la exigencia del cultivo directo y, consecuentemente, a la prohibición del arrendamiento y de la aparcería. En síntesis, junto a la función social de la propiedad, va aparejada otra idea: "la propiedad se justifica por el trabajo".

Modernamente, adquiere gran relieve una de las notas más características de la propiedad de la tierra: la funcionalidad de la misma. Este nuevo concepto es un poder ejercitable sobre tierras aptas para el cultivo, que atribuye la propiedad en función de la producción, la estabilidad y el desarrollo, puestas al servicio de los titulares y de la comunidad. Lo novedoso es, según el Dr. Sanz Jarque (41), que "estamos ante la relación jurídica tipo, en movimiento y vida, sobre la que se constituye o asienta y desenvuelven continuamente en sus diversos elementos, el ingente número de relaciones jurídicas o derechos que constituyen o integran la llamada materia agraria; y en consecuencia, ante la base o plataforma sobre la que en cada caso se ha de definir, construir y desarrollar la empresa agraria".

En cuanto poder legitimado en favor del hombre por la naturaleza, el Estado no puede desconocerlo sino regular sus modo de adquisición, ejercicio y extinción para lograr el mejor cumplimiento de su fin. Pero aún cuando se trata de un poder -- "amplio, autónomo y soberano"-- está condicionado al cumplimiento

(41) Sanz Jarque, Op. cit., págs. 79-85.

de su fin, transformándolo en un derecho obligatorio cuyo incumplimiento hace presumir su abandono y, consecuentemente, podría considerarse causa de extinción de la propiedad para su titular.

El hecho que el poder que atribuye la propiedad lo es en función de la producción, la estabilidad y el desarrollo, nos coloca ante las finalidades específicas que la propiedad de la tierra debe cumplir. La producción agraria, por cuanto la propiedad de la tierra debe garantizar no solamente la subsistencia de su propietario sino de la comunidad en general. La estabilidad, en el sentido que la propiedad de la tierra debe ser un medio eficaz para lograr un equilibrio social, garantizando una vida digna para sus titulares y una paridad del sector agrario respecto a los demás sectores sociales. Por último, el desarrollo que considera que la propiedad debe ser un instrumento apto para la multiplicación de la riqueza.

Por ello, el Estado debe procurar --mediante una adecuada y oportuna intervención-- reglamentar la propiedad de la tierra de tal forma que en todo momento sea un derecho apto al cumplimiento de su fin: armonizando el interés individual de cada propietario con el de la comunidad, "en cuya efectividad descansa la esencia de la justicia y del bien común".

C. Nuevo marco conceptual para las Reformas Agrarias Integrales.

En el curso de los últimos diez años, los gobiernos de los países hispanoamericanos se habían pronunciado respecto al concepto de la reforma agraria. Sin embargo, para 1970, se consideró que faltaba un resumen que permitiera iniciar un proceso de refinamiento en la definición doctrinal. Esta tarea se encomendó a los expertos del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (I.I.C.A.) de la O.E.A. y a los técnicos de la F.A.O., con la colaboración de especialistas del Centro Interamericano de Reforma Agraria y Desarrollo Rural (IICA-CIRA) y del Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria (ICIRA).

Dicho estudio conllevó a la formulación de un "marco conceptual para la reforma agraria en América Latina" que fue aprobado por unanimidad por el Comité Técnico en vísperas de la XI Conferencia Regional de la F.A.O. para América Latina (Caracas, oct. de 1970). Posteriormente la Conferencia aprobó y consideró "como propias" las recomendaciones hechas y pidió al Director General de la F.A.O. que le diera "la más alta prioridad" a la puesta en práctica de las mismas.

El marco teórico formulado por el IICA y la FAO es, a grandes rasgos, el siguiente (42):

Por desarrollo no hace referencia exclusiva al crecimiento económico cuya finalidad se limita a un aumento cuantitativo de la capacidad de producción. Sino que implica la "reorientación del poder político y social, redistribución de los ingresos y amplia participación de todos los sectores de la población". Para ello, el desarrollo debe ser abordado como un proceso de cambio estructural. Por tanto, la modernización tecnológica sin cambios estructurales --acompañada o seguida por una transformación social-- puede convertirse en un factor negativo para el desarrollo, conduciendo a un tipo de crecimiento sin justicia social.

La reforma agraria --como parte integrante de la estrategia del desarrollo-- nace como "un proceso de reorientación de elementos básicos de la convivencia del campesino con los otros sectores de la vida social". En este sentido se debe entender la tenencia de la tierra que surge como la institucionalización de las relaciones entre las personas con respecto al uso de la misma y a la distribución de sus beneficios y ventajas. De ahí que la tenencia no se agota en una mera relación hombre-tierra sino que abarca así mismo como elemento esencial, unas relaciones interpersonales.

(42) Documento IICA-FAO, XI Conferencia Regional de la FAO para América Latina (Caracas, oct. de 1970), reproducido por Oscar Salas Marreno y Rodrigo Barahona Israel, Derecho Agrario. Costa Rica: Publicaciones de la U. de Costa Rica, Serie Ciencia Jurídica y Social, no. 22, 1973, págs. 791-799.

La reforma agraria --como parte de una estrategia global de cambio-- no puede realizarse aisladamente, sin un adecuado sistema de modificaciones en los demás sectores de la estructura económica y social.

La reforma agraria --como condicionante del desarrollo global-- propugna por "la creación y ampliación de nuevos sistemas de tenencia". Estos deben tener como mínimo al logro de los siguientes objetivos: 1- Organizar empresarialmente a los nuevos titulares, a fin de incrementar la producción y utilizar más adecuadamente los recursos productivos; 2- Constituir unidades de tenencia o formas asociativas de los beneficiarios, con miras a incorporar métodos tecnológicos convenientes, estimular mayores inversiones y aumentar el nivel de ingresos; 3- Asegurar medidas que conduzcan a una distribución más equitativa del ingreso en el sector rural; 4- Organizar a los campesinos para que puedan participar "en los procesos de toma de decisión que el país afronta"; 5- Adecuar los nuevos sistemas de tenencia a la realidad nacional en que van a operar. Dichos objetivos deben tener la suficiente flexibilidad para incorporar el excedente de la población campesina que no tenga posibilidad de empleo en otras partes dentro del programa de desarrollo.

CAPITULO IV

LA REFORMA AGRARIA PANAMEÑA

"Los latinoamericanos aceptan la idea de que una vez que se promulga una ley resolviendo un problema, el problema deja de existir por más que en la realidad subsistan los hechos que constituyen el problema". (43)

I. Código Agrario

A. Objetivos del Código Agrario.

Mediante la Ley No. 37 de 21 de sept. de 1962, se aprueba el Código Agrario de la República de Panamá. Este Código entró en vigencia el 1º de marzo de 1963 aunque la Comisión de Reforma Agraria inicia sus labores de organización, planificación y estudios desde la fecha de la promulgación de la Ley.

Nuestro Código Agrario tiene como fundamental objetivo (art. 1) realizar la Reforma Agraria Integral y abolir el acaparamiento de tierras incultas, ociosas o con fines especulativos. De esta forma pretende resolver los problemas del hombre del campo, --"bajo las normas de justicia social" -- promoviendo su incorporación al desarrollo económico, político y social del país.

Para garantizar el cumplimiento de su objetivo primordial se propone: 1- asegurar la distribución equitativa de la propiedad y la tenencia de la tierra, así como su explotación racional mediante el suministro de crédito agrícola y asistencia técnica; 2- proporcionar la seguridad de los mercados a fin de que se reciba un "precio justo y remunerador" por los productos para que el hombre del campo pueda elevar su nivel de vida; 3- asegurar unas condiciones justas en el trabajo subordinado o independiente.

El art. 2 señala que también son objetivos del Código Agrario:

(43) Alba, Op. cit., págs. 69/

(a) Fomentar la productividad agrícola y pecuaria, las operaciones industriales de transformación de los productos derivados de dichas actividades, "como un medio de contribuir al desarrollo integral de la economía, con miras a lograr una distribución justa y equitativa del ingreso nacional".

(b) Garantizar plenamente los derechos de la propiedad privada de la tierra y el ejercicio de los mismos, conforme a los principios consagrados por la Constitución Nacional, (44)

Conforme a los objetivos enunciados en los arts. 1 y 2, la política agraria del Estado "se dirige hacia el aprovechamiento total y efectivo de la tierra", según los intereses nacionales y tomando las medidas necesarias para poner en producción las tierras ociosas o insuficientes explotadas. (art. 4).

Así mismo, el Código persigue la agrupación de los campesinos con miras a que puedan gozar más ventajosamente de los servicios públicos, sociales y educativos dentro de la población rural y, por ende, el establecimiento de los sistemas educativos. (art. 6)

Con miras a realizar "en forma amplia y suficiente", los objetivos de este Código, el Estado promoverá la creación de un sistema de crédito agrícola. (art. 15)

A fin de que sean cumplidos estos objetivos y demás disposiciones establecidas por el Código Agrario y con miras a incorporar definitivamente al hombre del campo y los medios rurales a la economía nacional, el Estado establecerá las medidas necesarias tendientes a lograr una coordinación efectiva entre todas sus dependencias, agencias y organismos autónomos, los cuales "mantendrán una unidad integral de planificación y trabajo". (art. 19)

(44) La Constitución de 1946, en su art. 45 establece: "Se garantiza la propiedad privada adquirida con arreglo a la Ley por personas naturales o jurídicas, la cual no podrá ser desconocida ni vulnerada por leyes posteriores." El 11 de oct. de 1972, entra en vigencia una nueva Constitución --cuya dudosa constitucionalidad, valga la redundancia, no es precisamente el tema del presente trabajo-- deroga "todas las leyes y demás normas jurídicas" contrarias a la misma salvo las relativas a la patria potestad y alimentos (art. 273). Así, en su art. 43, establece únicamente que "se garantiza la propiedad privada adquirida con arreglo a la Ley por personas jurídicas o naturales".

Finalmente, se asignarán las partidas necesarias del presupuesto nacional para sufragar los gastos que demande la aplicación del Código Agrario, en general; en particular, "para las necesidades de la Reforma Agraria", el Organo Ejecutivo queda facultado para contratar préstamos --nacionales o extranjeros-- hasta por la suma total de B/50 millones (art. 20). (45)

Naturaleza de la legislación agraria. Era imprescindible que las disposiciones del Código Agrario fueran de orden público y de interés social. Así quedó estatuido en el art. 21 del mismo. Al respecto hacemos referencia al art. 44 de la Constitución de 1946 y al art. 45 de la de 1972, que establecen que "el interés privado deberá ceder al interés público o social", cuando de la aplicación de una Ley expedida por motivos de utilidad pública o de interés social, resulten en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad reconocida por la misma Ley.

B. La Comisión de Reforma Agraria.

La Comisión de Reforma Agraria --según fue concebida por el Código Agrario-- fue el organismo interministerial cuyo fin era asegurar la eficacia de las funciones administrativas, "a efecto de planear y desarrollar la distribución equitativa de la propiedad y desarrollar la distribución equitativa de la propiedad y tenencia de la tierra y su explotación racional". (art. 219) En general, tendría a su cargo la aplicación de las disposiciones de este Código con miras a realizar los objetivos del mismo "de forma amplia y suficiente". (art. 16)

Las funciones específicas asignadas a la Comisión de Reforma Agraria por el art. 220 son, entre otras:

(a) Estudiar y sugerir al Organo Ejecutivo, las reformas y cambios necesarios en la legislación para transformar la tierra en un instrumento de desarrollo económico, según los principios y objetivos de este Código.

(45) El dólar (U.S.A.) se ha utilizado como circulante a partir de la Ley No. 84 de 1904 por la cual se confirió a esta moneda curso legal en nuestro país. Esta Ley tuvo como antecedente el Convenio Monetario de 1904, el cual estableció, entre otras cosas, que la unidad monetaria panameña (el balboa) se definiría en los mismos términos que el dólar.

(b) Orientar y dirigir la distribución de la población rural, a fin de satisfacer las necesidades individuales a que tienen derecho y las necesidades productivas de la República; promover, reglamentar y ejecutar la colonización de las tierras bajo su administración.

(c) Reglamentar, vigilar y establecer sistemas de comercialización más convenientes, a fin de estabilizar y proteger la economía del productor rural.

(d) Coordinar, orientar, proporcionar, reglamentar, fiscalizar y formular los planes de crédito agrícola para ser concedidos a los beneficiarios de la misma, ya directamente, o bien por intermedio del Instituto de Fomento Económico (46), del Banco Nacional o de otras instituciones de crédito.

(e) Promover, organizar, fiscalizar y estimular cooperativas de consumo, producción, transformación y comercialización de los productos agropecuarios.

(f) Promover el establecimiento del seguro agrícola.

(g) Organizar, promover y prestar servicios de mecanización agrícola directamente o por intermedio de otras instituciones estatales.

(h) Coordinar sus labores con las del Ministerio de Obras Públicas y demás organismos pertinentes, a fin de que se construyan los caminos de penetración, obras de riego, drenaje y otras obras de valorización integral para el beneficio comunal y para habilitar las tierras que requieran los planes de reforma agraria.

(i) Regular los cánones de arrendamiento de tierras e intervenir en ese tipo de contrato para proteger los intereses de los trabajadores agrícolas y pecuarios. Proteger los intereses de los trabajadores del campo, especialmente en aquellos casos en que se trate de desalojarlos de las tierras que han venido ocupando de conformidad con las disposiciones de este Código.

(46) Hoy, Banco de Desarrollo Agropecuario.

(j) Coordinar sus labores con el Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública (46') y con las instituciones de seguridad social, para brindarle a los trabajadores del campo y a sus familiares, los servicios médico-sanitarios y garantizarles los derechos que la Ley concede a todos los trabajadores. Con el Ministerio de Educación y otros organismos --públicos y privados, nacionales e internacionales--, para lograr la superación de los trabajadores del campo mediante una educación efectiva y el adiestramiento técnico y práctico apropiado. Con el Instituto de Vivienda y Urbanismo, (46'') para lograr el mejoramiento de la vivienda campesina.

Estas funciones se han visto ahora elevadas a rango constitucional por el art. 115 de la Constitución de 1972, estableciendo que para el cumplimiento de los fines de la política agraria, el Estado desarrollará las siguientes actividades:

(a) Dotar a los campesinos e indígenas de las tierras de labor necesarias y regular el uso de las aguas.

(b) Organizar la asistencia crediticia para satisfacer las necesidades de financiamiento de la actividad agropecuaria y, en especial, del sector de escasos recursos y sus grupos organizados y dar atención especial al pequeño y mediano productor.

(c) Tomar medidas para asegurar mercados estableces y precios equitativos a los productos y para impulsar el establecimiento de entidades, corporaciones y cooperativas de producción, industrialización, distribución y consumo.

(d) Establecer medios de comunicación y de transporte para unir las comunidades campesinas e indígenas con los centros de almacenamiento, distribución y consumo.

(e) Colonizar nuevas tierras y reglamentar la tenencia y el uso de las mismas y de las que se integren a la economía como resultado de la construcción de nuevas carreteras.

(46') En la actualidad se ha dividido en el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social y en el Ministerio de Salud (1969).

(46'') Convertido en Ministerio de la Vivienda (1973).

(f) Estimular el desarrollo del sector agrario mediante la asistencia técnica y fomento de la organización, capacitación, protección, tecnificación y demás formas que la Ley determine.

(g) Realizar estudios de la tierra a fin de establecer la clasificación agrológica del suelo panameño.

Con la Ley No. 12 de 25 de enero de 1973, por la cual se creó el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (46'''), se sustituyó la Comisión de Reforma Agraria por la Dirección Nacional de Reforma Agraria como órgano de "ejecución, supervisión, estudio, investigación, consulta y asesoramiento" de dicho Ministerio.

Esta ley fusiona el anterior Ministerio de Agricultura y Ganadería, la Comisión de Reforma Agraria y el Departamento de Fomento del Instituto de Fomento Económico, integrando así en un ministerio las instituciones que conforman el sector agropecuario.

La nueva estructuración concibe la reforma agraria como "un cambio estructural fundamentalmente en los aspectos relativos a la tenencia, uso y explotación de la tierra", enmarcándolo dentro de la estrategia de Desarrollo del Sector Agropecuario, el cual responderá a los lineamientos del Plan Global de Desarrollo Nacional. (47)

A fin de racionalizar la explotación económica y optimizar la utilización de los recursos estatales, el Estado dará prioridad --dentro del sector agropecuario-- a la ejecución de la reforma agraria con miras a incorporar al proceso productivo a la mayor cantidad de beneficiarios en el menor tiempo posible. La reforma agraria beneficiará principalmente a los sectores campesinos marginados así como también a los pequeños y medianos productores agropecuarios.

(46''') Anteriormente estaba bajo el Ministerio de Agricultura, Comercio e Industria. En 1970 se divide en Ministerio de Comercio e Industria y Ministerio de Agricultura y Ganadería. Este último se convirtió en 1973 en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

(47) Ministerio de Desarrollo Agropecuario, Memoria de 1972-1973. Panamá: Ministerio de Desarrollo Agropecuario, 1974, págs. 203-206.

Se tomarán las medidas necesarias para que reviertan al Estado los terrenos incultos, ociosos o insuficientemente explotados, dándosele prioridad a aquellos en los cuales coicidan obras de infraestructura desarrolladas por el Estado; pero respetando la propiedad privada de las tierras de conformidad a lo estatuido por la Constitución y el Código Agrario.

Básicamente no se han modificado las disposiciones del Código Agrario [Incluso se continúa denominando a la Dirección Nacional de Reforma Agraria, Comisión de Reforma Agraria] salvo, entre otras, por las siguientes medidas: 1- Incorporar las tierras de la vertiente atlántica y de la Provincia del Darién; y 2- Realizar un estudio sobre imposición progresiva que determine un sistema más justo y efectivo de la tributación predial.

Se ha propugnado por la elaboración de un ante-proyecto de Ley de Reforma Agraria, "más cónsono con la realidad del Proceso Revolucionario Panameño". Pero, ¿acaso no sería más adecuado re-formar la legislación vigente cuyo mayor defecto quiza haya sido el no haberse aplicado --real y efectivamente-- en la práctica? ¿Es que las leyes agrarias se dictan para estar en consonancia con un "Proceso Revolucionario" que no deja por ello de ser un proceso político y, por ende, transitorio; o se promulgan para solucionar un problema cuya magnitud repercute en todos los sectores del país y trasciende los límites en que determinados partidos o militares [ya que ellos no se consideran un partido político] ostenten el poder.

Antes de analizar las distintas instituciones jurídicas contenidas en nuestro Código Agrario, permítasenos hacer una divagación --de carácter económico-- sobre algunos aspectos del sector agropecuario. Con ello pretendemos dar una visión panorámica para encuadrar someramente dicho sector dentro del contexto de la economía nacional.

Las actividades de prestación de servicios se han convertido en el sector dinámico de la economía, concentrándose principalmente en la región metropolitana de la zona de tránsito,

al punto que la ciudad de Panamá se ha convertido en "el único y verdadero polo de desarrollo". Sin embargo, la agricultura crece a un ritmo que no le permite mantenerse a la par --mucho menos, por encima--del crecimiento de la población. Prueba contundente de los serios problemas que afectan al sector agropecuario son las repetidas importaciones de productos agrícolas básicos en la dieta del panameño. (48) (cuadro no. 2)

Con respecto a la participación en el producto interno bruto del sector agropecuario (49) para los años 1960 a 1972, cabe destacar que ha disminuído del 22% (1960) al 16% (1972). Esta disminución relativa se debe en parte a condiciones atmosféricas adversas; por otra, al crecimiento de otros sectores (v. gr., construcción, electricidad, financiero) que contribuyeron a incrementar el monto total del producto global y, en consecuencia, determinó una menor participación del sector agropecuario.

En cuanto al ritmo de crecimiento del sector agropecuario, para la década del sesenta logró un promedio anual de expansión de 6.3% al elevarse el producto interno bruto de B/90.5 millones (1960) a B/156.2 millones (1969). Para lo que va de la presente década, este ritmo se ha reducido al 5.4%, fluctuando los valores absolutos del producto de B/155.9 millones (1970) a B/171.2 millones (1972).

Las condiciones de productividad en 1970 no han cambiado significativamente con respecto a las existentes en 1960. Se ha notado también que la participación en la generación del producto de las explotaciones está en relación a su tamaño; aquellas con una superficie inferior a las 50 hectáreas han disminuído su contribución en aproximadamente un 6%.

Nuestras principales exportaciones son de productos agrícolas: azúcar de remolacha y caña (refinada y sin refinar),

(48) Carlos Brugiatti, "Algunos aspectos en torno a la economía panameña", comentario en Panamá en cifras (años 1967 a 1971). Panamá: Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo, 1972, pág. 4

bananos, cacao, café en Oro (grano), camarones frescos, refrigerados o congelados, carne de ganado vacuno, ganado vacuno vivo y harina de pescado. Las mismas representaron aproximadamente el 63% de la exportación total registrada en la República para 1966, el 70% para 1967, el 75% para 1968, el 74% para 1969, el 75% para 1970 y el 74% para 1971. (cuadro no. 3)

(49) Carlos Brugiatti, "Algunas características sobresalientes del sector agropecuario: años 1960 a 1970", comentario en Panamá en cifras (años 1968 a 1972). Panamá: Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo, 1973, pág. 1.

II. La propiedad de la tierra

A. Función social de la propiedad.

Nuestra Constitución de 1946 (art. 45, par. 2) consagra el principio de la función social de la propiedad en los mismos términos que la de 1972 (art. 44, par. 1), en el sentido de que "la propiedad privada implica obligaciones para su dueño por razón de la función social que debe llenar".

El Código Agrario establece que por ser la tierra un factor de producción, su propietario debe cumplir con la función social prevista en la Constitución. Se hace extensiva la responsabilidad del cumplimiento de la función social a todos los órganos y agencias estatales, a los municipios, así como a las personas naturales o jurídicas que ejerzan el derecho de propiedad de la tierra. (arts. 11 y 3) Queda expresamente prohibido, por tanto, todo acto de particulares o funcionarios tendiente a impedir o estancar el aprovechamiento nacional de la tierra.

Esta función social de la propiedad privada se cumple, según el art. 30 de nuestro Código Agrario cuando: 1- está cultivada con pastos, ocupándose con ganado vacuno o caballar en una proporción no menor de un animal por cada dos hectáreas de terreno; 2- cuando se siembre y mantenga bajo cultivo, por lo menos, las dos terceras partes de su extensión; 3- cuando se siembre y mantenga bajo cultivo con árboles para la extracción de madera con fines industriales, por lo menos, las dos terceras partes de su extensión; y 4- cuando se conviertan en áreas urbanas, conforme a las disposiciones legales existentes.

Se considera especialmente contrario al principio de la función social de la propiedad e "incompatible con el bienestar nacional y el desarrollo económico del país": la existencia y mantenimiento de fincas incultas u ociosas; así como los sistemas indirectos de cultivo de la tierra basados en la explotación del trabajo del hombre, tales como el arrendamiento, la aparcería y demás instituciones análogas. Sin embargo, se exceptúan

(art. 31) los arrendamientos o aparcerías temporales "por razones de necesidad o de interés social urgente plenamente justificado". Tampoco se considerarán tierras ociosas, a este fin, aquellas que --tratándose de cultivos agrícolas-- se encuentren en barbecho o descanso dentro de una propiedad que esté cumpliendo con su función social.

La importancia dada al principio de la función social es tal que entre las funciones específicas asignadas a la Comisión de Reforma Agraria está el velar por su cumplimiento y tomar medidas pertinentes al efecto. (art. 220, num. 21)

Claro está que había que proteger y garantizar el derecho de propiedad de aquellas personas cuyas tierras cumplían con la función social. Para ello, el Estado se compromete a crear incentivos necesarios. (arts. 29 y 34, respectivamente. Al respecto, la Constitución de 1946 establecía en su art. 45 que la propiedad privada adquirida de conformidad con las normas establecidas, "no podrá ser desconocida ni vulnerada por leyes posteriores"; mientras que la de 1972 suprimiría esto último.

Haciendo un examen de nuestro Código Agrario, se nota que el legislador ha puesto un mayor énfasis en las consideraciones de justicia social que en las de eficiencia económica; hasta tal punto que el concepto de función social como criterio principal de expropiación de tierras bajo reforma agraria carece de este último tipo de consideración. Lo que es más, "la concepción actual de la función social ignora la validez económica de la forma en que se explotan las tierras". (50)

Sin embargo este criterio parece superado por la nueva Constitución con la incorporación al Título III ("Derechos y deberes individuales y sociales") de un capítulo --el séptimo-- sobre el "Régimen Agrario" que establece:

Art. 111 - "El Estado velará por una distribución racional del suelo, de modo que se asegure su uso más productivo...

(50) Juan Felipe Scott, Análisis de la Reforma Agraria panameña, años 1962-1968. Panamá: Industrial Gráfica, S.A., 1970, págs. 18-19.

Art. 112 - "El Estado no permitirá la existencia de áreas incultas, improductivas u ociosas ... fomentando una máxima productividad..."

Art. 114 - "El correcto uso de la tierra agrícola es un deber del propietario para con la comunidad y será regulado por la Ley de conformidad con su clasificación ecológica a fin de evitar la sub-utilización y la disminución de su potencial productivo."

Pero nuestra legislación no llega a exigirle al propietario el cultivo directo de la explotación agrícola y únicamente es requisito cuando se trate del patrimonio familiar rural, las colonias agrícolas y los asentamientos campesinos.

B. Expropiación para fines de reforma agraria.

1. Disposiciones legales.

Tanto la Constitución de 1946, como la de 1972, establecen (arts. 46 y 44, par. 2, respectivamente) que por motivos de utilidad pública o de interés social definidos en la Ley, puede haber expropiación; aunque la primera señala que será "mediante sentencia judicial e indemnización previa" y la segunda, "mediante juicio especial e indemnización". Cuando se trate de casos de interés social urgente que requieran medidas rápidas, el Ejecutivo queda facultado para decretar la expropiación de la propiedad [el art. 49, par. 1 de la Constitución de 1946 añade que la indemnización puede no ser previa, mientras que la de 1972 no dice nada al respecto en su art. 46, par. 17].

Para cumplir los fines de la integración económica de las colectividades campesinas e indígenas, el Estado dotaría gratuitamente a los mismos con tierras de labor. Para ello --a falta de tierras baldías nacionales cercanas a los centros de población y vías de comunicación-- se expropiarán las tierras particulares incultas u ociosas. Sin embargo, dichas expropiaciones afectarán únicamente aquellas tierras incultas cuya extensión excediera de cien hectáreas o que, siendo de menor extensión, sus propietarios no se dedicaran exclusivamente a actividades agropecuarias como medio de subsistencia.

Pasemos ahora al Código Agrario. Para fines de reforma agraria, se expropiarán las tierras de propiedad privada al tenor del art. 35: 1- que estén incultas, ociosas o insuficientemente explotadas; 2- cuando sus propietarios no cumpla la función social; y 3- cuando las tierras necesarias para realizar los proyectos de la Comisión de Reforma Agraria, declarados de utilidad pública por la ley, fueran de propiedad privada.

Esta expropiación será solicitada por la Comisión de Reforma Agraria cuando se compruebe que las mismas son necesarias para el plan de desarrollo agrario y distribución de tierras cercanas, previo informe técnico de que las mismas son económicamente explotables y agronómicamente aptas para dichos fines. Sin embargo, sólo serán expropiadas cuando no existan tierras estatales cercanas o cuando las existentes sean insuficientes o inapropiadas.

Son inexpropiables, según el art. 37, las propiedades cuya extensión sea menor de cien hectáreas salvo cuando las mismas no cumplan con la función social o sus propietarios no se dediquen exclusivamente a la agricultura o ganadería como medio de subsistencia. También serán inexpropiables las propiedades que cumplan con su función social, cualquiera que sea su extensión.

Por excepción se procederá a la expropiación de fincas, aún cuando cumplan con la función social o estén dentro del límite de extensión de tierras inexpropiables, si las mismas resultan un obstáculo para la instalación de una colonia agrícola. (art. 41)

Los propietarios que sean objeto de expropiación tendrán derecho a reservarse las extensiones de tierra que se consideren como inexpropiables. Si la expropiación recae sobre varias fincas de un mismo propietario, tendrá derecho a reservarse esta porción solamente de una de ellas. Pero la extensión de tierra reservada como inexpropiable perderá tal condición -- pudiendo ser objeto de posterior expropiación -- si transcurridos cinco años, la propiedad reservada no cumple su función social. (arts. 38-40)

2. Procedimiento.

En los casos de expropiación para los fines de reforma agraria, se observará el procedimiento sumario establecido por el Código Judicial [Cap. IV, Tít. VIII sobre "Juicios especiales relacionados con el Libro II del CC", Lib. II sobre el procedimiento civil] en los arts. 1467 a 1488.

Se establece que cuando por motivos de utilidad pública sea necesario expropiar la mayor parte de una finca y la parte restante no pueda ser utilizada por su dueño de manera conveniente o si destruye su unidad económica, la expropiación deberá decretarse por el total de la finca.

Para promover juicio de expropiación, se comenzará por reunir los comprobantes necesarios de que se está en algunos de los casos en que es permitida la misma. Vistos los documentos, se dictará una resolución (dictada por el Poder Ejecutivo, a solicitud de la Comisión de Reforma Agraria) expresando lo que se va a expropiar, el objeto y motivo de la expropiación.

Mandado a establecer el juicio de expropiación, se pasarán los documentos al funcionario que deba representar a la respectiva entidad para que proceda a ejecutar lo resuelto. Si no se contesta oportunamente la demanda, se entenderá que el demandado conviene en la expropiación. Si la parte demandada conviene expresa o tácitamente en la expropiación, el tribunal evaluará lo que se deba expropiar luego de oír el concepto de los peritos. Si fuesen varios los demandados que no sean condueños, el tribunal evaluará por separado lo que a cada uno de ellos respecta. Cuando la demanda sea contestada oportunamente oponiéndose a la expropiación, se seguirá el correspondiente juicio por los trámites de la vía ordinaria.

Una vez ejecutoriada la sentencia en que se ordenó la expropiación, se pagará al demandado el valor de la cosa. Si éste se negare a recibir el precio de la indemnización, la misma se depositará provisionalmente en un establecimiento seguro, garantizándole el interés correspondiente. Cuando la finca expropiada esté gravada con hipoteca o anticresis, se retendrá la

cantidad necesaria para cubrir la deuda hasta que se acredite la cancelación del gravamen, notificándosele al acreedor para que pueda usar de sus derechos.

3. Indemnización.

Cuando el Estado adquiriera una propiedad mediante expropiación deberá pagar previamente una indemnización al propietario, valorando las mejoras mediante tasación pericial en todos los casos. (art. 45) Las indemnizaciones que se paguen por este concepto serán valoradas de la siguiente forma:

(a) Durante los cinco primeros años de la vigencia del Código Agrario, se pagará una suma no mayor del valor catastral promedio de la finca durante los cinco años anteriores a la Ley No. 73 de 27 de dic. de 1961.

(b) Después de cinco años de la vigencia de este Código, se pagará una suma no mayor del promedio del valor catastral comprendido entre el 27 de diciembre de 1956 y la fecha en que se haga la solicitud de expropiación.

(c) Las expropiaciones de tierras adjudicadas con posterioridad a la vigencia de este Código se pagarán con una suma no mayor de aquélla en que la tierra fue vendida.

Estas fechas límites fueron fijadas para impulsar el cumplimiento del art. 499, el cual concede un plazo de dos años a partir de la vigencia de este Código, para que los propietarios registraran el valor correcto de sus fincas mediante los procedimientos legales en el Catastro de la Propiedad.

Las indemnizaciones serán pagadas en efectivo/^o por medio de bonos que devengarán un interés anual del 4%. (art. 46) Posteriormente el Decreto de Gabinete No. 44 de 14 de febrero de 1969, por el cual se dictan medidas sobre indemnizaciones por expropiación de predios rurales, modificaría sustancialmente este artículo al establecer que las mismas se pagarían únicamente con bonos agrarias que tendrán un plazo de cuarenta años y devengarán un interés del 1% anual.

Finalmente, los propietarios de fincas expropiadas al tenor del art. 41, ya citado, tendrán derecho a obtener en propiedad, a título oneroso, una parcela igual a la mayor área adjudicable en la misma colonia para cuya instalación se procedió a la expropiación.

C. Distribución de la tierra.

1. Características.

Con objeto de resaltar uno de los factores determinantes del desarrollo del agro panameño, veamos en primer término cómo está estructurada la tenencia de la tierra.

Puede observarse en el cuadro no. 4 el fraccionamiento de las explotaciones agrícolas en pequeñas unidades de producción. Por un lado, el 66% de las explotaciones tienen menos de diez hectáreas que solamente ocupan el 8.2% de la superficie total. Por otra parte, 307 explotaciones de más de 500 hectáreas representan tan sólo el 0.30% del número total de explotaciones existentes, ocupando el 22% de la tierra. Para la época intercensal 1960-1970, el número de pequeñas explotaciones aumentó (en 6,314 unidades) aunque no así la superficie ocupada por ellas, decreciendo la misma de 213,000 a 166,000 hectáreas.

En cuanto al uso que se le da a la tierra, se puede observar (cuadro no. 5) que la ganadería extensiva está íntimamente ligada al sistema del latifundio. Del mismo podemos concluir para sustentar esta observación que mientras que los cultivos temporales y permanentes sólo ocuparon el 15% de la superficie explotada, los potreros --pastos naturales o sembrados-- representaron el 55% de la misma, extendida en 1.1 millones de hectáreas para mantener 1.2 millones de cabezas de ganado vacuno. Aunque se ha sostenido que la relación de poco más de una cabeza por hectárea implica una subutilización de la tierra, hago referencia al art. 30 del Código Agrario que establece que la propiedad cumple con la función social cuando está cultivada con pastos, ocupándose con ganado vacuno o caballar en una pro-

porción no menor de un animal por cada dos hectáreas de terreno, precepto que aún no ha sido modificado.

Con respecto a la estructura de la tenencia (cuadro no. 6), aunque los sistemas indirectos de explotación se consideran especialmente contrarios al principio de la función social de la propiedad, todavía subsiste esta forma de tenencia aunque representa el 8.2% del total de explotaciones.

Un problema principal --cual es el de los agricultores sin título-- aún no se ha erradicado a pesar del énfasis prioritario dado a las acciones de titulación. Énfasis que se dio especialmente para el período 1963-1968, durante el cual la titulación de tierras llegó a convertirse en un fin en sí más que en un medio dentro del contexto integral de la reforma agraria (51) y que aún se le continúa dando.

El 68.4% de los agricultores no poseen título alguno sobre la tierra que trabajan. Esta situación repercute en un estado general de inseguridad, reticencia a invertir en mejoras y, lo más perjudicial, no tienen acceso a las instituciones oficiales y privadas encargadas de prestar asistencia, puesto que éstas dan prioridad a la posesión de un título.

Descontando estas dos modalidades de tenencia, únicamente el 11.4% del total de explotaciones cuentan con título de propiedad y el 12.0% labora bajo un régimen mixto.

(51) Al respecto hemos presentado una tesina para el VIII Curso de Derecho Agrario (1973) titulado "El problema de la titulación de tierras durante el período 1962-1968".

Resumiéndolo en pocas líneas: este énfasis estaba fundamentado en que la obtención de títulos de propiedad por un mayor número de campesinos redundaría en mayores entradas para el fisco en concepto de impuestos; y que la posesión de un título de propiedad constituye una fuente de seguridad para su titular, el cual tendrían, por ello, mayores incentivos de inversión y más altos niveles de producción.

En cuanto al primer fundamento, su validez se basa en que de las 1,029,189 hectáreas sin titular existentes en el país en 1966, únicamente reportaría un total de 35.8 millones de balboas de su venta. Esta cantidad se vería aumentada sustancialmente con la adición de impuestos prediales anuales correspondientes, los cuales ascendían a un mínimo de 358 millones de balboas.

2. Adjudicaciones.

El proceso de distribución de tierras se ajustará a las normas generales establecidas por el art. 12 de nuestro Código Agrario, a saber:

(a) Todo residente en la República que no posea tierras o que las poseyera en cantidad insuficiente para el desarrollo de su actividad agropecuaria, tiene derecho a que la Comisión de Reforma Agraria se la suministre. No podrán hacerse adjudicaciones a favor de quienes con las mismas lleguen a reunir más de 200 hectáreas, salvo que se propongan realizar dentro de los dos años subsiguientes, una empresa agrícola o industrial que precise una extensión mayor pero en ningún caso excederá de las 500 hectáreas y requerirán la autorización plenamente fundada del Organo Ejecutivo.

(b) Se distribuirán primordialmente las tierras de propiedad de la Nación cercanas a los centros de población y vías de comunicación. La Comisión de Reforma Agraria deberá promover la distribución de tierras de buena calidad que no sean fácilmente explotables por falta de obras de infraestructura, mediante la realización de planes de valorización integral que permitan lograr una explotación racional de las mismas.

(c) En la distribución de tierras, se dará preferencia a aquellas personas que habiten o trabajen en la misma región.

(d) Las tierras de propiedad privada que no cumplan la función social prescritas serán también utilizadas para su distribución, previa expropiación de las mismas por los procedimientos ya indicados.

La Comisión de Reforma Agraria deberá procurar que las parcelas adjudicadas constituyan una "unidad económica de ex-

Con respecto a lo segundo, no cabe duda que el poseer un título constituye un incentivo para la expansión de la explotación agropecuaria--incentivo que no se ve disminuído por el hecho de tener que pagar un impuesto como consecuencia de la titulación. Sin embargo, dentro del campesinado, el programa no tuvo la aceptación que se esperó, ya que casi las dos terceras partes de los mismos no hicieron solicitudes de título. Esto se debió a que la mayoría de los usufructuarios ocupaban tierras de la Nación y no se sentían directamente presionados para legalizar su posesión. Por otra parte, la complejidad del proceso

plotación (art. 54) cuya extensión sea suficiente para la subsistencia de la familia del beneficiario, a fin de que pueda lograr una utilidad razonable de su trabajo y un incremento al desarrollo económico del país. Podrá así mismo negar la adjudicación cuando considere que las tierras no son económicamente explotables o cuando las mismas se reserven para otros fines previstos por la ley.

La extensión de las parcelas adjudicadas será determinada por la Comisión de Reforma Agraria, procurando que dichas adjudicaciones estén ubicadas en el mismo lugar de residencia del peticionario y, en cuanto no sea posible, en las áreas más cercanas. Solamente se adjudicará una parcela a cada beneficiario, pudiéndose otorgar una extensión adicional cuando el interesado compruebe que tiene una familia numerosa que depende de él y que la parcela original está siendo explotada racionalmente sin obtener el rendimiento económico suficiente "para garantizar el mejoramiento económico progresivo de la familia". (arts. 54, 59 y 61)

El orden de prelación establecido por el art. 58 para las adjudicaciones a cualquier título es el siguiente: 1º Los ocupantes precarios (52), arrendatarios o medieros, o simplemente trabajadores que estén cultivando la tierra, con preferencia a los que hubieran sido desalojados de las tierras objeto de la adjudicación. 2º Los hijos mayores de veintiún años (53),

de tramitación de títulos influyó mucho en el ánimo de los posibles solicitantes. Muestra de ello es el hecho de que los títulos otorgados representaron para este período únicamente el 9.7% de las solicitudes presentadas; el hectaraje titulado para el mismo período solamente significó un promedio anual de 8,956 hectáreas.

(52) Al respecto cabe destacar que el problema de los ocupantes precarios en tierras de propiedad privada se considera de interés social urgente (art. 32); quedando facultada la Comisión de Reforma Agraria para desalojarlos de las mismas, proporcionándoles tierras en otros lugares o procediendo a la expropiación por razones de utilidad pública cuando la gravedad del problema así lo requiera (art. 217). El art. 218 pretende darle una solución definitiva, a saber: "A partir de la vigencia de este Código, la Comisión de Reforma Agraria no permitirá nuevos ocupantes precarios con el fin de promover la adquisición de tierras en propiedad".

(53) La Constitución de 1972 reduce a dieciocho años la mayoría de edad.

emancipados, habilitados de edad o jefes de familia de trabajadores rurales del mismo lugar. 3^o Los trabajadores o productores rurales más próximos a sus hijos que residan en el lugar. 4^o Los técnicos o peritos agrícolas que hayan completado estudios en las universidades o escuelas de agricultura. 5^o Los padres de familia, agricultores o criadores de acuerdo con el número de hijos que vivan bajo un mismo techo y que dependan de ellos. 6^o Los agricultores o criadores. 7^o Los peones agrícolas. 8^o Los productores propietarios de extensiones muy reducidas o los que sean propietarios de cualquier extensión con exceso de capacidad familiar de trabajo. Y 9^o Los extranjeros residentes en el país o inmigrantes que sean agricultores o criadores.

Cuando la distribución de tierras recaiga sobre una extensión donde ya existieran ocupantes pero cuya capacidad no permita una explotación productiva a todos los que tuvieran derecho a que se les adjudicaran parcelas, se preferirán, en su orden: 1^o los ocupantes que hayan cultivado la tierra por mayor número de años; 2^o en igualdad de condiciones, a los padres de familia según el número de miembros a su cargo; 3^o en igualdad de circunstancias, aquellos que hayan demostrado mayor eficiencia y capacidad de trabajo.

Las adjudicaciones podrán expedirse a título gratuito u oneroso. (art. 53) Podrán solicitar una parcela de tierra a título oneroso quienes sean mayor de edad, estén emancipados o habilitados de edad o sean jefes de familia; no posean tierras o que las que posean se mantengan cumpliendo "totalmente" su función social; y obligarse a hacer cumplir la función social de las tierras que solicite de acuerdo con los principios ya establecidos por el Código.

Para tener derecho a solicitar una parcela a título gratuito será necesario: ser mayor de edad, estar emancipado o habilitado de edad o ser jefe de familia; no poseer tierras o que las mismas sean insuficientes a juicio de la Comisión de Reforma Agraria para obtener ingresos razonables de su explotación; y obligarse a trabajar personalmente la parcela o junto con sus familiares hasta dentro del segundo grado de consanguinidad o de afinidad.

Las adjudicaciones a título gratuito de tierras estatales se harán a razón de un lote cuya extensión represente "una unidad económica de explotación o finca vital para la familia". (art. 74)

También tendrán derecho a que se les adjudique gratuitamente un lote de tierra estatal (art. 73), todo habitante de la República que carezca de tierras rurales en propiedad y cuya renta anual no sobrepase los B/600.00. Este derecho se hará extensivo a los inmigrantes que entren al país, de acuerdo con las leyes de inmigración, para dedicarse a la agricultura.

El propietario de tierras a título gratuito puede convertirlo en título de compra mediante el pago de la suma correspondiente a la Comisión de Reforma Agraria. (54)

Las tierras estatales podrán ser adjudicadas en propiedad o en arrendamiento. Las adjudicaciones en propiedad, a cualquier título, podrán hacerse de forma provisional o definitiva. Esta última se hará cuando la extensión solicitada no exceda de 50 hectáreas y conferirá la propiedad con las limitaciones establecidas en la Ley. (arts. 64 y 69, respectivamente)

Se adjudicarán provisionalmente las tierras estatales que excedan de 50 hectáreas, obligándose el beneficiario a hacer cumplir la función social de la misma por lo menos en un 20% de su extensión cada año. De esta forma, al cabo de cinco años, la tierra adjudicada cumpliría la función social en su totalidad.

Las personas que hayan mantenido bajo explotación tierras estatales cumpliendo la función social por más de dos años con anterioridad a la vigencia del Código Agrario, también serán considerados adjudicatarios provisionales. (art. 68)

(54) Según el Decreto de Gabinete No. 35 de 6 de feb. de 1969, el precio mínimo de venta de tierras estatales será de B/6.00 por hectárea --valor que servirá de base para la expropiación por incumplimiento de la función social. Sin embargo, el precio de compra de tierras patrimoniales no se tomará necesariamente como valor mínimo para su venta, siempre que, a juicio de la Comisión de Reforma Agraria, el Estado deba absorber la diferencia de precio.

La adjudicación provisional no confiere la propiedad de la tierra y sólo podrá convertirse en definitiva cuando el adjudicatario compruebe que está cumpliendo adecuadamente la función social. (artss 66-67)

Aunque el arrendamiento está considerado como especialmente contrarios al principio de la función social, por razones plenamente justificadas, la Comisión de Reforma Agraria podrá adjudicar en arrendamiento mediante contrato tierras estatales cuya extensión no exceda de 500 hectáreas. (arts. 121-129)

Los contratos de arrendamiento no podrán ser por término mayor a quince años. Serán improrrogables pero podrá celebrarse, a su vencimiento, un nuevo contrato con el interesado cuando así lo solicite. El cánón de arrendamiento --a pagarse por anualidades anticipadas-- será determinado por la Comisión de Reforma Agraria pero nunca podrá ser menor de un balboa por hectárea.

El arrendatario se obliga a aprovechar las tierras con cultivos, ganado o industrias y a pagar la renta establecida. El incumplimiento de sus obligaciones dará lugar a la resolución administrativa del contrato y al pago de indemnizaciones al Estado, determinándose dicha cuantía en el mismo contrato.

La Comisión de Reforma Agraria, con la aprobación del Consejo de Gabinete, podrá rescindir cualquier contrato de arrendamiento previa indemnización al arrendatario. La cuantía de la indemnización será determinada mediante avalúo de tres peritos (uno nombrado por la Comisión de Reforma Agraria; uno por el arrendatario y otro por la Contraloría General de la República).

Es función de la Comisión de Reforma Agraria regular los cánones de arrendamiento e intervenir este tipo de contrato a fin de proteger los intereses de los trabajadores agrícolas y pecuarios. (art. 220, num. 20) Cabe entonces preguntarse, ¿si la Comisión de Reforma Agraria es parte interesada en un contrato de arrendamiento, puede ejercer esta función con plena imparcialidad?

Las tierras adquiridas mediante compra a particulares por personas naturales o jurídicas quedarán sujetas a lo establecido por el art. 64, ya citado, en lo que respecta al cumplimiento de la función social de la propiedad, quedando sujeto a expropiación para fines de reforma agraria si el comprador no cumple estas condiciones dos años después de la fecha de compra.

Los terrenos adjudicados a cualquier título estarán sujetos a expropiación y las adjudicaciones revertirán gratuitamente a la Comisión de Reforma Agraria si los beneficiarios no mantienen la propiedad cumpliendo con la función social después de cinco años hecha la adjudicación. (arts. 70 y 79)

Los adjudicatarios de tierra a cualquier título no podrán fraccionar las unidades económicas de explotación o fincas vitales para efectos de traspaso, a fin de evitar la formación de minifundios, "cuya existencia es perjudicial para la economía nacional". Sin embargo este requisito de indivisibilidad podrá cancelarse cuando, por circunstancias del desarrollo de la unidad, la Comisión de Reforma Agraria considere posible su división. (arts. 82 y 92).

Las tierras adjudicadas a título gratuito sólo podrán ser hipotecadas a favor de instituciones estatales; no podrán ser enajenadas ni dadas en uso o usufructo dentro de los cinco años siguientes al de la adjudicación. El beneficiario de una parcela a título gratuito podrá solicitar posteriormente una extensión adicional de tierra a título oneroso cuando demuestre que la parcela anterior está cumpliendo con su función social. (arts. 75 y 80).

El Código hace una distinción en cuanto a las obligaciones de los adjudicatarios a título gratuito y a título oneroso. Los primeros se obligan a trabajar personalmente la parcela, mientras que los segundos únicamente deberán mantener la misma cumpliendo su función social.

Las adjudicaciones provisionales sólo conceden al adjudicatario la facultad de aprovechar la tierra y de transmitir por

por causa de muerte el derecho adquirido y la exclusividad para obtener la adjudicación definitiva. (art. 66)

La enajenación de tierras estatales, sin la aprobación previa de la Comisión de Reforma Agraria, hará perder el derecho de obtener nuevas adjudicaciones antes de transcurridos cinco años desde la fecha de la adjudicación anterior. (art. 4 del Decreto de Gabinete No. 35 de 6 de feb. de 1969)

Las tierras estatales adjudicadas en propiedad quedarán sujetas a los gravámenes a favor de la Nación y del municipio respectivo. La ocupación de las mismas para obras de infraestructura no dará derecho al propietario a exigir indemnización por el valor de la tierra afectada pero sí por las mejoras o cultivos que haya hecho en ellas. Sin embargo, cuando la ocupación por la obra o instalaciones deje inutilizable el resto del terreno adjudicado, se le indemnizará por el valor de la tierra. (art. 142)

El adjudicatario que ocupe o encierre en sus linderos tierras estatales en mayor cantidad que la expresada en su título, no se le reconocerá derecho alguno por la ocupación de dichas tierras y será obligada a devolverlas, perdiendo las mejoras que haya introducido salvo por el derecho a la recolección de frutos pendientes. Perderá asimismo la opción a comprarlas, a no ser que la Comisión de Reforma Agraria revoque la prohibición de venta mediante la comprobación de que no hubo culpa o dolo en la ocupación o encierre de las tierras. (art.143)

A la muerte del titular de la unidad exonómica de explotación finca vital (arts. 85-90), la parcela será adjudicada a sus herederos testamentarios o, a falta de testamento, de conformidad con las reglas relativas a la sucesión intestada. Cuando se designen dos o más herederos, éstos están obligados a mantener la indivisión de la parcela por un término de dos años, al cabo de los cuales cualquier ad ellos puede solicitar a la Comisión de Reforma Agraria la disolución de la adjudicación. En este caso, se procederá a su venta en licitación pública, prefiriendo al heredero, en igualdad de precios.

Los herederos excluidos de la adjudicación serán satisfechos con el pago de la cuota que le corresponde pagar al nuevo titular, quien podrá hacerlo en abonos anuales, asumiendo el crédito que será garantizado con hipoteca legal sobre la propiedad. La Comisión de Reforma Agraria ordenará la venta de la parcela en licitación pública si el nuevo titular no paga en el término prefijado.

Se considerará como crédito agrícola para mejoras permanentes a la propiedad, los préstamos concedidos al nuevo titular para el pago de las cuotas correspondientes a los herederos excluidos de la asignación.

Podrá haber oposición en toda actuación que tenga por objeto la adjudicación de tierras baldías en propiedad o en arrendamiento. (arts. 130-136). Dicha oposición podrá hacerse únicamente por el interesado en persona o por quien exhiba poder bastante suyo ya que el opositor será actor en el juicio a que dé lugar. La misma deberá ser formulada por escrito ante la Comisión de Reforma Agraria.

Las oposiciones sólo se admitirán en los siguientes casos: 1- cuando el opositor alegare tener derecho de posesión; 2- cuando el opositor alegue haber presentado una petición anterior sobre el mismo terreno o parte de él; 3- cuando el opositor alegue título de dominio o de arrendamiento sobre el mismo terreno o parte de él; 4- cuando se reclame el reconocimiento de una servidumbre constituida a favor de otro predio, siempre que la servidumbre no aparezca reconocida en el expediente; y 5- cuando se alegue que la solicitud de adjudicación comprende tierras inadjudicables. Sin embargo, la falta de oposición en estos casos no excluye cualquier otra acción que le competa al interesado de acuerdo con el Código Civil.

La Comisión de Reforma Agraria no está obligada a garantizar la calidad de los terrenos que adjudica ni, por consiguiente, al saneamiento de la propiedad que transfiere en las adjudicaciones. En todo caso, su obligación se reduce a restituir las especies recibidas a cambio de la adjudicación.

Cuando se presenten reclamos fundados de terceros que comprueben la propiedad del terreno adjudicado después de haberse instalado en ella a los nuevos beneficiarios, se procederá a la expropiación para mantener la validez de las adjudicaciones hechas.

Tampoco estará obligada al saneamiento cuando el terreno estuviera destinado a un uso público o que esté ocupado por colonos agropecuarios o industriales.

III. Agrupaciones Agrícolas

A. Patrimonio familiar rural. (arts. 176-215)

Las disposiciones dictadas para garantizar el patrimonio familiar surgen, según manifiesta Roca (55), de "la necesidad de diferenciar lo rural de lo urbano en el Derecho sucesorio". La familia rural constituye una entidad permanente y continuada que subsiste aun después de los cambios del cabeza de familia; toda vez que a más de propietario de los bienes, es un administrador con plenos poderes ejercidos en nombre de la familia. Lo contrario sucede con la familia de tipo urbano. Es también una entidad pero temporal ya que su duración está sujeta a la vida del cabeza de familia.

Con el fin de promover el cumplimiento de la función social de la tierra, la Comisión de Reforma Agraria fomentará la adjudicación de parcelas en patrimonio familiar a favor de agricultores y campesinos pobres. Este patrimonio familiar rural será inalienable e inembargable y, por tanto, estará protegido y amparado en toda acción judicial de acuerdo con la Constitución Nacional (art. 60 de la Constitución de 1946; art. 57 de la de 1972).

1. Constitución.

Pueden ser adjudicatarios en patrimonio familiar quienes no gocen de una renta anual mayor de B/900.00 y no posean título de tierras en propiedad. El patrimonio familiar estará integrado por un terreno cuya extensión no exceda de diez hectáreas para dedicarlas a actividades agrícolas y pecuarias, y una casa habitación donde quiera que esté contruida. Dicho patrimonio se constituye para el uso en común de todos los miembros de la familia de los bienes que lo constituyen.

Por ello, no podrá disponerse de los mismo sino en los casos previstos, a saber: los implementos y animales destinados

(55) Diccionario de Derecho Privado, t. II, 3^a reimp. Barcelona: Edit. Labor, S.A., 1967.

a labores agrícolas o a uso personal , los bienes muebles necesarios para la explotación y desarrollo del mismo, podrán ser vendidos, permutados, gravados o negociados. Sin embargo no serán embargables hasta la concurrencia de B/900.00; cualquier exceso de esta suma podrá embargarse siguiendo un orden inverso al ya mencionado.

No podrá constituirse más de un patrimonio paracada jefe de familia. A estos efectos, se considera que la familia está integrada por el padre, la madre y los hijos menores de edad; los abuelos e hijos mayores de edad que vivan en la misma casa-habitación. Pero para no romper la unidad económica de la explotación, se podrán adjudicar parcelas en propiedad mixta demarcándose en los planos correspondientes la porción que constituye el patrimonio familiar y la adjudicada a título oneroso. Esta última se registrará por los preceptos que regulan la propiedad privada.

La Comisión de Reforma Agraria deberá procurar que las tierras adjudicadas se hallen cerca a los centros de población y a las vías principales de comunicación. Así mismo podrá destinar tierras estatales para la formación de patrimonios familiares. En este caso, deberán estar ocupadas por agricultores pobres; pero si dentro de las mismas quedan comprendidos globos de terrenos ocupados por personas que no deseen acogerse a las disposiciones del patrimonio familiar o que no llenen los requisitos exigidos para las adjudicaciones a este título, podrán solicitar su exclusión mediante solicitud al organismo competente quien resolverá lo conveniente. También determinará oportunamente las servidumbres de paso, aguas y de medianería a fin de evitar conflictos entre los propietarios de las parcelas destinadas a formar el patrimonio familiar. El patrimonio familiar deberá estructurarse bajo un planeamiento científico, atendiendo a la calidad de la tierra, clima, salubridad, potencialidad agrícola y cualesquiera otros factores que repercutan en dicho planeamiento.

La constitución y administración de tierras en patrimonio familiar rural es de competencia de la Comisión de Reforma Agraria. Una vez que la misma firme las resoluciones adjudicando definitivamente las parcelas, éstas serán inscritas en el Registro Público (Sección de Patrimonio Familiar) sin costo alguno para el beneficiario, a quien se le otorgará el título de propiedad correspondiente con todas las formalidades establecidas por la ley.

2. Derechos y obligaciones.

El adjudicatario de tierras en patrimonio familiar rural está obligado, desde su adjudicación provisional, a: (1) realizar personalmente y por cuenta propia la explotación de la parcela; (2) introducir las mejoras indispensables para una explotación racional del predio; (3) cuidar el amojonamiento del terreno; (4) cumplir la función social al tenor de lo dispuesto en el Código; y (5) no transferir la adjudicación sin autorización previa y expresa de la Comisión de Reforma Agraria, así como tampoco fraccionarla. Los patrimonios familiares se registrarán por las disposiciones legales relativas a la prohibición de venta de licores o bebidas embriagantes en zonas agrícolas. (arts. 901, 902 y 908 del Código Fiscal) Todas estas obligaciones se transmiten a los adquirentes sucesivos sin término de prescripción.

Todo jefe de familia que goce del beneficio del patrimonio familiar tendrá derecho a que la Comisión de Reforma Agraria le facilite medios de crédito agrícola para la adquisición de materiales indispensables a las labores del campo y para la construcción de su vivienda. El mismo será garantizado por los rendimientos que produzca su propio patrimonio.

También podrán convertir sus títulos en título de dominio absoluto, previa autorización de la Comisión de Reforma Agraria y siempre que se demuestre que han desaparecido las causas que determinaron la aplicación de este régimen especial. Deberán pagar entonces el valor del terreno adjudicado conforme a lo establecido para las adjudicaciones a título oneroso, quedando sometidos a las reglas de derecho común.

Los patrimonios familiares gozarán de la exoneración del pago de impuestos nacionales, salvo por el impuesto sobre la renta.

Cuando por motivos de fuerza mayor, las personas beneficiadas con la adjudicación de tierras en patrimonio familiar rural tengan que abandonar las mismas, podrán vender las mejoras -- entendiéndose por mejoras, a este efecto, el "incremento producido por la acción del trabajo del adjudicatario"-- a agricultores que cumplan con los requisitos de esta Ley y previa autorización de la Comisión de Reforma Agraria.

3. Extinción.

Antes de entrar propiamente a la extinción del patrimonio familiar rural, veamos primero los casos de sucesión "mortis causa".

El patrimonio familiar se mantendrá si a la muerte del padre y la madre sobreviven uno o más hijos menores de edad. Al llegar alla mayoría de edad, los bienes pasarán a ser propiedad de los comuneros. Cualquiera de ellos podrá adquirir la totalidad del patrimonio familiar pagándole a los demás el justo precio convenido o el estimado por peritos. Se procederá entonces a la cancelación de la inscripción anterior e inscribirá a nombre del nuevo beneficiario, sin erogación de su parte y previa autorización de la Comisión de Reforma Agraria.

Cuando fallecieren todos los miembros de una familia a cuyo favor se hubiera constituido el patrimonio familiar, éste pasará a poder de la Comisión de Reforma Agraria.

El incumplimiento de las obligaciones establecidas será causa suficiente para disponer la resolución del derecho adquirido; la Comisión de Reforma Agraria procederá a declarar sin efecto la adjudicación y ordenar el inventario y avalúo de las mejoras introducidas en la parcela. El adjudicatario que haya dado lugar a esta cancelación no podrá solicitar ni será admitida su solicitud para una nueva adjudicación, salvo por autorización expresa de la Comisión de Reforma Agraria.

La parcela revertirá a la Comisión de Reforma Agraria y dejará de existir el patrimonio familiar rural respectivo cuando el beneficiario no mantenga la propiedad cumpliendo su función social, transcurridos los cinco primeros años de la adjudicación.

El abandono de la parcela implicará la caducidad de la adjudicación y la pérdida de las mejoras salvo que, a juicio de la Comisión de Reforma Agraria, haya causa justificada.

Aunque "bajo ningún aspecto se permitirá el desalojo de agricultores pobres protegidos con los beneficios del patrimonio familiar" (56), se contempla el caso de la expropiación por motivos de utilidad pública, "si entre los beneficiarios hubiere menores de edad". El tribunal que decrete la expropiación destinará su producto a la formación de otro patrimonio para la misma familia, procurando que ésta se adquiriera simultáneamente. Sin embargo, consideramos que no se puede limitar la constitución de otro patrimonio exclusivamente a la existencia de hijos menores de edad.

Por último, son nulas --"de nulidad absoluta"-- las adjudicaciones y transmisiones de dominio.

B. Colonias agrícolas. (arts. 144-175)

La creación de colonias agrícolas será fomentada por la Comisión de Reforma Agraria como medio de aumentar la producción, crear centros de población, evitar la dispersión del campesinado, integrar grupos regionales y nacionales, elevar el nivel de vida de los agricultores y aprovechar las energías colectivas de la comunidad.

1. Constitución.

Podrán constituir una colonia agrícola un grupo no menor de veinte familias, enviando por escrito una solicitud a la Comisión de Reforma Agraria que la estudiará y procederá a resolverla.

(56) Esta protección ampara sin término de prescripción, cualquiera acción contra el desalojo ilegal.

Los extranjeros podrán formar parte de una colonia agrícola siempre que se mantengan una proporción mínima del 50% de familias panameñas. Cuando los mismos no residan en el país, en la solicitud harán constar: nacionalidad y domicilio, generales de ley, historial policivo, rama de la agricultura a que se han dedicado y a la que pretenden dedicarse en Panamá, certificado médico de no padecer enfermedad infecto-contagiosa o mental ni incapacidad física. Al ingresar al país, el Departamento de Migración les concederá una residencia provisional válida por cinco años mientras labore su parcela dentro de la colonia y no se dedique a otra actividad; la residencia definitiva se expedirá una vez transcurrida la provisional si su parcela cumple su función social.

Las colonias agrícolas serán estatales cuando las financie el Estado a través de la Comisión de Reforma Agraria; privadas, aquellas fundadas y financiadas con capital privado. Ambas serán reglamentadas y vigiladas "de modo permanente" por la Comisión de Reforma Agraria. La misma podrá convenir también con personas naturales o jurídicas la formación de colonias agrícolas privadas en tierras estatales o de propiedad privada.

Se dará prioridad, como ya hemos indicado anteriormente, a la adjudicación de tierras para la formación de colonias agrícolas. De igual manera, las instituciones de crédito, asistencia técnica y comercialización de productos darán prioridad a las solicitudes de los colonos.

El precio fijado a las parcelas de las colonias agrícolas será computado en base al fijado por la Comisión de Reforma Agraria antes de la planificación de la misma o bien el precio de compra de la misma más los gastos directos de planificación y obras efectuadas en la parcela, el costo de las obras efectuadas para beneficio comunal destinadas a servicios públicos. Si el precio de compra resultare muy alto, la Comisión de Reforma Agraria podrá reducir el precio básico de venta, de tal forma que el precio pagado por los colonos sea razonablemente aceptable para que la explotación de las parcelas como unidad económica de producción de la familia cumpla su función social.

Una vez adjudicada una parcela, la Comisión de Reforma Agraria firmará un contrato de venta con el colono, especificándose en el mismo los derechos y obligaciones de ambas partes.

2. Derechos y obligaciones.

Las obligaciones de los colonos son: (1) Pagar las amortizaciones anuales en la forma convenida y cumplir con los compromisos adquiridos con la Comisión de Reforma Agraria y demás organismos estatales sobre los créditos concedidos. (2) Residir en la parcela y trabajarla con su familia; no ceder ni arrendar la parcela a ningún título así como tampoco subdividir ni reagrupar su parcela salvo autorización previa y expresa de la Comisión de Reforma Agraria. (3) Introducir las mejoras, cultivos y ganados indispensables para la colonización en un plazo máximo de tres años, de conformidad con el plan trazado para la colonia; conservar en buen estado las mejoras existentes, respondiendo en todo caso por daño o deterioro causado por culpa o negligencia. (4) Cumplir las instrucciones dadas por la Comisión de Reforma Agraria relativas al desarrollo agrario integral; combatir las plagas de acuerdo con los reglamentos de la Comisión de Reforma Agraria; cumplir con los planes de forestación y distribución de aguas. (5) Cercar la parcela, salvo que los reglamentos de la colonia dispongan lo contrario. (6) Cumplir los acuerdos del Consejo de Administración. Y (7) extinguido el contrato, desalojar la parcela en un plazo no mayor de noventa días, procediéndose por vía judicial en caso de oposición.

Los colonos garantizarán sus obligaciones con la Comisión de Reforma Agraria mediante hipoteca, pudiendo constituir una segunda hipoteca a los efectos de garantizar el crédito agrícola. En este último caso, también se podrá constituir hipoteca sobre bienes muebles. (57) Así mismo, las mejoras introducidas por el colono quedan en garantía de las obligaciones establecidas por las leyes, los reglamentos y el contrato de venta.

(57) La hipoteca sobre bienes muebles está regulada por el Decreto-Ley No. 2 de 24 de mayo de 1955.

El cumplimiento de todas sus obligaciones le dará derecho a recibir crédito y asistencia técnica para mantener en producción la parcela y la exoneración de todo impuesto durante los diez primeros años, salvo el impuesto sobre la renta.

El Estado, por su parte, se compromete a construir las vías de comunicación, obras de riego, saneamiento y educativas necesarias para el desarrollo integral de las colonias. En las colonias agrícolas estatales, los organismos oficiales competentes colaborarán con la Comisión de Reforma Agraria para la construcción de viviendas, escuela, centro de salud, edificios comunales de recreación y trabajo.

3. Extinción.

Transmisión "mortis causa". Al fallecimiento del colono, el contrato se transmitirá a sus herederos de conformidad con lo dispuesto en el Código Civil, con las mismas obligaciones impuestas al titular. Los herederos deberán ponerse de acuerdo para la administración y trabajo en conjunto de la finca, ya sea que el "de cuius" haya pagado o no la parcela.

Si los herederos optaran por la división, la Comisión de Reforma Agraria podrá declarar la extinción de la adjudicación para cederla preferentemente a algún familiar del extinto que se comprometa a cumplir las obligaciones contractuales. En estos casos, la Comisión de Reforma Agraria pondrá a favor de los herederos el valor pagado por la parcela añadiendo el valor de las mejoras realizadas, previa deducción de las deudas que el colono tuviera con la misma u otras instituciones de crédito del Estado.

El contrato se extingue por el incumplimiento de las obligaciones contractuales, por la renuncia de la calidad de colono, por la venta de sus derechos a terceros con la autorización de la Comisión de Reforma Agraria y por el Fallecimiento del colono a quien no le sobrevivan el cónyuge o herederos.

La Comisión de Reforma Agraria podrá decretar la extinción de la adjudicación por resolución cuando la parcela se destine a fines distintos a los del desarrollo agrario y por negligencia o ineptitud manifiesta del colono en la explotación de la parcela o en la conservación de las instalaciones e implementos de trabajo que le hayan sido confiados.

Cuando el colono abandone injustificadamente la parcela o su familia, la Comisión de Reforma Agraria adjudicará la misma --siempre que el favorecido se comprometa a cumplir las obligaciones establecidas en el contrato original-- al hijo que demuestre mayor capacidad para trabajarla. En segundo término a la esposa o, en su defecto, a la compañera con quien hubiera convivido en la parcela.

En todos los casos, la pérdida de los derechos sobre los terrenos de trabajo conlleva también a la pérdida de los derechos sobre los terrenos de vivienda.

Si cuando por la extinción del contrato (renuncia, abandono, trabajo insuficiente, falta de pago, muerte de los colonos o cualesquiera otra causa) los terrenos de trabajos quedaren fuera de la esfera del colono original, la Comisión de Reforma Agraria tendrá derecho preferencial y podrá readquirirlos conforme a los reglamentos establecidos.

Para poder vender la parcela, el colono deberá solicitar autorización de la Comisión de Reforma Agraria, la cual tendrá derecho a comprar la misma por el precio fijado por los peritos dentro de los sesenta días siguientes a la presentación de la solicitud. Cuando la Comisión de Reforma Agraria autorice la venta, lo hará constar en documento que deberá ser incluido en la escritura de venta y presentado ante el registro público

En todos los casos de venta a terceros, el comprador firmará un nuevo contrato aceptando las obligaciones del contrato anterior y subrogándose en las obligaciones pendientes que el vendedor tuviera con la Comisión de Reforma Agraria.

C. Sociedades cooperativas agrícolas. (arts. 242-352)

Las sociedades cooperativas "constituyen uno de los medios más eficaces para el mejoramiento económico-social de las clases trabajadoras y el robustecimiento de los principios democráticos". Por ello serán consideradas como entidades de utilidad pública y de interés social. La Comisión de Reforma Agraria fomentará la organización de cooperativas y organizará directa o indirectamente en cooperativas agrícolas --cuando las unidades económicas de cultivo así lo justifiquen-- a los pequeños propietarios beneficiarios de parcelas individuales para una más eficiente explotación en común de sus tierras.

Las sociedades cooperativas en general deberán reunir las siguientes condiciones: (1) Funcionar sobre principios de igualdad en derechos y obligaciones de sus miembros; conceder a cada cooperador un solo voto, sea cual fuera el número de certificados de aportación que haya suscrito; fijar el número máximo de certificados de aportación que cada cooperador pueda poseer; no poner límite máximo estatutario al número de cooperadores ni al de certificados de aportación. (2) Procurar el mejoramiento social y económico de sus asociados mediante la acción conjunta de éstos en una obra colectiva; fomentar la educación cooperativa; (3) No perseguir fines de lucro ajenos al espíritu del cooperativismo así como tampoco tener como fin principal o accesorio la propaganda de ideas políticas, raciales o religiosas. (4) Pagar un interés máximo de 6% anual sobre los certificados emitidos y no redimidos; dar a los fondos sociales el carácter de colectivos e irrepartibles y distribuir el excedente o el déficit social líquido entre los asociados de acuerdo con las premisas cooperativas.

Además de estas actividades generales, la sociedades cooperativas agrícolas podrán dedicarse de manera especial a uno o varios de los siguientes fines: (1) La prestación de servicios a los socios; procurar el mejor desenvolvimiento socio-económico de los mismo; la construcción, mejora y mantenimiento a las viviendas rurales. (2) Organizar y dirigir la explotación de fincas. (3) La construcción y explotación de obras convenientes

para el desarrollo de la agricultura y la ganadería. (4) La adquisición y utilización de abonos, insecticidas, plantas, semillas, maquinaria agrícola, lubricantes, ganado y demás elementos necesarios para la producción agropecuaria. (5) El almacenamiento, clasificación, conservación, transformación, industrialización, transporte y venta en los mercados locales y extranjeros de producción agrícolas y pecuarios. (6) Estudiar los medios de perfeccionamiento agrícola y pecuario, divulgándolos entre los socios para favorecer el progreso e incremento productivo de las explotaciones; promover cursos de adiestramiento en el uso de maquinaria agrícola y de capacitación profesional. (7) Realizar trabajos de reforestación, selvicultura y explotación de madera. (8) Realizar operaciones inmobiliarias, financieras y bancarias; contraer préstamos, cancelar hipotecas, fideicomisos y de manera especial, servir como entidad intermediaria --directa o indirectamente-- en operaciones de crédito agrario con las instituciones autorizadas para ello y con la autorización expresa de la Comisión de Reforma Agraria.

1. Clases.

Las sociedades cooperativas agrícolas podrán ser de consumo, de producción o de crédito, pudiéndose constituir cooperativas de carácter mixto que comprenda dos o más finalidades.

Las cooperativas de consumo tienen por objeto adquirir, transportar, manipular, procesar, almacenar, cambiar o vender artículos de primera necesidad o, en general, cualquier clase de bienes y servicios para el auxilio mutuo de sus miembros en su calidad última de consumidores. Estas cooperativas podrán tener miembros asociados quienes son clientes de la misma y participan en sus actividades pero que no cuentan con el dinero necesario para cubrir un certificado de aportación.

Su funcionamiento estará sujeto a las siguientes reglas:

(1) Los aportes sólo podrán consistir en dinero y se constituirán siempre bajo responsabilidad limitada. (2) Se deberá fomentar el ingreso de nuevos cooperadores, de forma que su

desarrollo no se limite por razón del número de éstos o por cualquiera causa que los convierta. (3) Las ventas o suministros se harán estrictamente al contado. (4) No se expendrán bebidas embriagantes. (5) Los ahorros repartibles obtenidos durante el correspondiente ejercicio social se distribuirán entre los miembros y miembros asociados en proporción al consumo efectuado por cada uno de ellos.

Las cooperativas de producción tendrán por objeto la manufactura o transformación de artículos naturales o elaborados, así como la iniciación y desarrollo de toda clase de explotaciones agrícolas, ganaderas o industriales. Podrán incluir entre sus actividades aspectos de mercadeo y consumo para complementar sus aspectos principales. También podrán agenciar y administrar préstamos destinados a facilitar la producción de los socios.

Para su funcionamiento deberá ceñirse a que sus miembros tengan un lazo común de ocupación y que los beneficios líquidos obtenidos se distribuirán en proporción al producto del trabajo efectuado por cada uno de los cooperadores o al valor y cantidad de los productos entregados por éstos a la cooperativa para su venta.

Las cooperativas de crédito tendrán por objeto procurar a sus asociados préstamos y servicios de garantía; fomentar entre ellos el ahorro y crédito personal y solidario; y, en general, suministrar a los cooperadores cualquier servicio bancario así como operaciones de crédito complementarias a las mismas.

Salvo los principios compatibles con su objetivo, las cooperativas de crédito funcionarán de acuerdo con las siguientes normas especiales: (1) Sus miembros deberán tener un lazo común de residencia; no podrán ser miembros las personas que ya lo fueran de otras cooperativas o sociedades comerciales constituidas en base a la responsabilidad solidaria e ilimitada de sus miembros. (2) No se podrá conceder préstamos a sus directores o a funcionarios que ejerzan cargos administrativos en la cooperativa salvo bajo las condiciones que establezca el

Consejo Nacional de Cooperativas. (58) (3) Sus operaciones no podrán hacerse con fines especulativos, estableciéndose en los estatutos las condiciones y tipos de préstamos permitidos. (4) Los documentos de crédito a favor de estas cooperativas podrán ser negociados y desocontados por los bancos. (5) El excedente líquido se distribuirá prorrateando el monto de los intereses que cada asociado hubiera pagado a la cooperativa.

Las cooperativas de crédito podrán también hacer préstamos a trabajadores que no sean miembros, como excepción a lo apuntado anteriormente, con el exclusivo propósito de combatir la usura mediante la refundición de las deudas que los mismos tengan, ya por un tipo de interés ilegal, ya por condiciones desfavorables de pago.

2. Constitución.

Las sociedades cooperativas constituídas de acuerdo con las formalidades prescritas serán personas jurídicas, capaces de ejercer derechos y contraer obligaciones, de ser representadas judicial y extrajudicialmente.

Las cooperativas deberán constituirse por instrumento público, aprobado por el Consejo Nacional de Cooperativas y estar debidamente registrados en el Registro Público (Sección de la Propiedad). El número mínimo de miembros será de veinte, salvo en casos muy calificados que el Consejo Nacional de Cooperativas reduzca ese límite atendiendo únicamente a la clase y fines de la sociedad; pero dicha reducción nunca podrá aplicarse a las cooperativas de consumo.

Para iniciar sus actividades, las cooperativas deberán obtener la correspondiente autorización del Consejo Nacional de Cooperativas y haber suscrito íntegramente el capital inicial y pagado por lo menos el 25% del importe total.

(58) El Consejo Nacional de Cooperativas estará integrado por los siguientes funcionarios del Ministerio de Desarrollo Agropecuario: el Director de la Dirección Nacional de Reforma Agraria, el Director de la Dirección General de Desarrollo Social (antiguo Servicio de Divulgación Agrícola) y el Jefe de Cooperativas de la misma; así como por el Gerente del Banco de Desarrollo Agropecuario y un representante de la Federación de Cooperativas o de las cooperativas existentes.

A partir de la fecha en que las sociedades cooperativas hubieren obtenido su personería jurídica, tendrán un plazo de noventa días para iniciar sus operaciones. Caso de no cumplir con este requisito, perderán automáticamente su reconocimiento oficial y personería; el Consejo Nacional de Cooperativas procederá a la cancelación de la inscripción respectiva.

A ninguna cooperativa le será permitido establecer acuerdos o combinaciones con entidades comerciales que les hagan participar directa o indirectamente de los beneficios concedidos a las cooperativas; pertenecer a la Cámara de Comercio o demás organizaciones de carácter mercantil; constituirse en sociedades anónimas; conceder ventajas o privilegios a los iniciadores, fundadores o directores; remunerar a quien aporte nuevos miembros o coloque certificados de aportación; desarrollar actividades para las cuales no estén legalmente autorizadas.

Para pertenecer a una cooperativa se requiere: (1) Ser legalmente capaz, salvo cuando se trate de cooperativas juveniles o escolares que se constituirán por medio de documentos privados. (2) Reunir los requisitos y condiciones exigidos por los estatutos. (3) No pertenecer simultáneamente a varias cooperativas que persigan fines iguales y presten a sus miembros servicios idénticos dentro de la misma comunidad. Los menores dependientes de los miembros podrán tener el carácter de miembros asociados. También podrán pertenecer a las cooperativas las personas jurídicas, excepción hecha de las sociedades anónimas, que no persigan fines de lucro. No está permitido formar parte de una cooperativa agrícola en calidad de empresario, contratista, socio capitalista u otra forma análoga.

La responsabilidad de los miembros podrá ser limitada o suplementada. En este último caso, los cooperativistas rinden una garantía adicional, fijándose al efecto un máximo que debe ser estipulado en la escritura social.

Una vez adquirida la calidad de miembro, la persona será responsable con los demás cooperativistas --en la medida en lo que establezcan los estatutos-- de las obligaciones contraídas

por la sociedad antes de su ingreso. Los cooperativistas retirados o excluidos responderán de las obligaciones sociales contraídas hasta el momento de su retiro o exclusión.

No se podrá exigir responsabilidad alguna a los asociados transcurridos dos años después de la fecha fijada por los estatutos o después de la disolución de la sociedad. En este caso, los acreedores que ejerzan acción contra ellos deberán acreditar que era anterior a la separación de aquellos de la cooperativa.

3. Derechos y obligaciones.

Las cooperativas agrícolas gozarán de los siguientes derechos y exenciones: (1) Derecho a que todos aquellos documentos que requieran publicación, sean insertados gratuitamente en la Gaceta Oficial. (2) Podrán prescindir del papel sellado y timbres, los documentos otorgados por las cooperativas a favor de terceros o por éstos a favor de aquellos y en todas las actuaciones judiciales en que intervengan. (3) Exención de los impuestos nacionales sobre sus bienes. (4) Exención de impuestos de aduana para herramientas, maquinarias, instrumentos y enseres de trabajo así como para semillas, fertilizantes, combustibles y lubricantes, siempre que tales artículos no se produzcan o manufacturen en el país o cuando, a juicio del Instituto de Fomento Económico, la producción nacional no alcance su abastecimiento.

Los establecimientos comerciales privados (aun cuando sean concesionarios de servicios públicos) dedicados al abastecimiento de artículos de consumo para sus funcionarios o empleados deberán liquidarse, cuando el número de éstos sobrepase de 200, y en su lugar establecer cooperativas de consumo.

Por su parte, el Estado dará atención preferente a la concesión de crédito a las cooperativas a los efectos de la reforma agraria. Promoverá la creación de cursos de cooperativismo en las colonias agrícolas, grupos y organizaciones rurales, en las escuelas agrícolas y rurales y en los demás establecimientos similares; organizará programas de adiestramiento y establecerá proyectos guías. El gobierno asignará una partida anual del

presupuesto nacional que a su juicio sea conveniente para impulsar el movimiento respectivo.

La Comisión de Reforma Agraria fomentará la organización de cooperativas agrícolas, ejerciendo directamente o por intermedio de otras instituciones estatales, las funciones de asesoramiento técnico de las mismas. Al efecto, cada cooperativa agrícola tendrá un asesor técnico nombrado por la misma que tendrá voz en las reuniones del Consejo de Administración y en las Asamblea General.

Así mismo establecerá como requisito indispensable, en los reglamentos sobre colonias y áreas de patrimonio familiar, el de pertenecer a la cooperativa agrícola del lugar para mantener el derecho a las adjudicaciones de parcelas a fin de impulsar el desarrollo de cooperativas y en provecho directo de los beneficiarios de las parcelas.

El Consejo Nacional de Cooperativas tendrá a su cargo el fomento, vigilancia y fiscalización estatal de las cooperativas pero sus atribuciones no le faculta a intervenir en forma alguna en la gestión administrativa de las mismas. Las cooperativas gozarán de plena autonomía siempre que se ajusten a lo estipulado por el Consejo Nacional de Cooperativas (relativo a libros de actas, de socios, de contabilidad, resoluciones de la Asamblea General, informes al término de cada ejercicio social, etc.) y a sus respectivos estatutos.

4. Renuncia y disolución.

El derecho de retiro voluntario de los miembros de las cooperativas no podrá desconocerse y será nula toda disposición que implique renuncia a ese derecho. Sin embargo, los estatutos pueden establecer requisitos y reglas para dicho retiro, como por ejemplo, que se hagan previo aviso, que no se haga sino en determinado tiempo del ejercicio social, que no proceda de una confabulación o indisciplina, que no rebaje el capital y el número de cooperativistas a menos del exigido para la constitución de la sociedad, que el miembro no tenga obligaciones pendientes con la misma, etc.

El asociado dimitente no tendrá derecho a las reservas ni a la valorización del capital social, sino únicamente al monto de sus certificados de aportación.

Las sociedades cooperativas se disolverán o liquidarán, según el caso, por voluntad de las dos terceras partes de los cooperativistas reunidos en Asamblea General y con la aprobación del Consejo Nacional de Cooperativas, por cualquiera de las causas siguientes: (1) por haber llenado su objetivo; (2) si durante un período de tres meses ha bajado el número de miembros del mínimo legal; (3) por encontrarse en estado de insolvencia; (4) por violación grave o reiterada de las disposiciones legales o de los estatutos de la cooperativa; (5) por fusión o incorporación a otra sociedad cooperativa; o (6) por cualquier causa que haga imposible el cumplimiento de sus fines sociales o económicos.

En caso de liquidación, los haberes sociales se distribuirán con arreglo al siguiente orden: 1º para satisfacer las deudas sociales y los gastos de liquidación; 2º para pagar a los cooperativistas el valor de sus certificados de aportación; 3º para distribuir entre los asociados los fondos formados por las utilidades no repartidas con excepción del fondo de reserva.

Los cooperativistas no recibirán por conceptos de liquidación, en ningún caso, sumas mayores al monto de sus certificados de aportación y del excedente social que hubieran de percibir.

El fondo de reserva y los auxilios que el Estado haya concedido a las cooperativas, deberán ser entregados a la Universidad Nacional para desarrollar los estudios, investigación y creación de becas para fomentar las cooperativas.

En la actualidad existen 36 cooperativas agrícolas (cuadro no. 7), incrementándose en un 13.8% con respecto a las existentes en 1972. También es significativo la existencia de 21 pre-cooperativas que hasta el momento reúnen a 60 comunidades con 2,209 socios inscritos. (59)

(59) Ministerio de Desarrollo Agropecuario, Op. cit., págs. 256-257.

D. Asentamiento campesino.

1. Antecedente.

Entre las actividades realizadas durante la llamada "primera etapa" de la Reforma Agraria (1963-1968), se llevó acabo el programa de asentamiento rural, cuya intención original era distribuir "tierras agrícolas a la familia rural, complementada con la prestación de servicios de asistencia técnica, crédito, salud pública, etc.". Sus logros fueron muy modestos, toda vez que dichas actividades se limitaron a ordenar las parcelas de tierras nacionales que ya habían sido colonizadas espontáneamente por los campesinos.

Además se consideró que la expropiación o compra de tierras privadas ocupada por precaristas sólo tendría lugar cuando los campesinos no pudieran ser trasladados o asentados en tierras nacionales. (60) Durante este período sólo se efectuó una expropiación con una extensión de 4,800 hectáreas (caso de la finca "La Mitra" en el Distrito de La Chorrera, Provincia de Panamá).

Sin embargo, el programa de asentamiento rural adolecía además de otra deficiencia, cual era el hecho de que menos del 54% de los jefes de familias asentadas recibieron adiestramiento rural. Esta falta de capacitación habría de repercutir necesariamente en la capacidad para realizar una explotación eficiente. Por otra parte, la limitada coordinación entre otras agencias estatales y la Comisión de Reforma Agraria redujo el apoyo que se le hubiera podido dar al programa.

El total de familias asentadas durante este período (cuadro no. 8) constituyó el 62% del total de títulos expedidos. Las áreas de asentamiento se concentraron en sólo ocho distritos, de los cuales cuatro pertenecían a la Provincia de Panamá.

De esta forma quedaron sin realizar los objetivos iniciales, a tal punto que las áreas escogidas para estos asentamientos no pudieron luego ser incluidas en el programa de asentamientos campesinos que se iniciaría en 1969.

(60) Comisión de Reforma Agraria, Informe anual, 1966. Panamá: s. impr., 1966, págs. 15-17

Pero se consideró que habilitar tierras marginales desprovistas de obras básicas de infraestructura, para realizar el asentamiento campesino significaría una inversión de B/3,000 a B/5,000 por familia (61) o- lo cual representaría un total superior a los B/600 millones. Por ello, la meta de la reforma agraria se concentraría a solucionar el precarismo en tierras privadas, toda vez que las mismas eran más accesibles y sus propietarios, en muchos casos no residían en la explotación. Se pensaba así poder beneficiar a corto plazo --en dos años-- a unas 16,000 familias campesinas (62).

El asentamiento campesino sería la etapa transitoria en el proceso de reforma agraria que constituiría el instrumento básico para el desarrollo social, económico y político del campesino. Así concebido, el asentamiento sería "un auténtico núcleo de organización-base de la nueva estructura social agraria". (63)

Dicho en otras palabras, se intentaba evitar el acostumbrado paternalismo estatal para convertir a los asentados -- después de tres años-- en "verdaderos agricultores autosuficientes, capacitados e independientes" para que pudieran participar plenamente en la economía nacional. (64)

Los objetivos básicos del asentamiento campesino son:

(a) La explotación eficiente de tierras que correspondan al asentamiento, mejorando la producción mediante la asistencia proporcionada por la Comisión de Reforma Agraria.

(b) La capacitación de los asentados para que asuman, al término del asentamiento, las responsabilidades de propietarios y empresarios agrícolas.

(c) La construcción de obras de infraestructura necesaria para la vida familiar y comunitaria de los asentados, así como también para la norma explotación actual y futura del predio.

(61) Comisión de Reforma Agraria, Memoria, 1970. Panamá: s. impr., 1970, pág. 20.

(62) Comisión de Reforma Agraria, Informe anual, 1969. Panamá: s. impr., 1969, pág. III.

(63) Ing. Alfredo Acuña, Jefe de la Dirección de Desarrollo Campesino, Comisión de Reforma Agraria, en la Reunión Extraordinaria de Ejecutivos de Reforma Agraria del Istmo Centro-Americano. Panamá, mayo de 1969.

(d) Fomentar y orientar el desarrollo de la comunidad mediante la creación y fortalecimiento de cooperativas, "procurando que el mayor ingreso que obtengan los asentados sea destinado principalmente a este objetivo".

2. Constitución.

El proceso de asentamiento campesino comprende tres etapas, a saber: pre-asentamiento, asentamiento y post-asentamiento. La primera fase se inicia tan pronto se establece la expropiación de una finca. Este período solamente debe durar de dos a tres meses, durante los cuales se obtiene información sobre los futuros asentados y se da inicio a su capacitación (alfabetización, organización comunitaria, capacitación técnica, etc.) y se prepara el Plan de Trabajo a seguir, comenzando por el "plan de cultivos".

Una vez realizados éstos, se pasará a la etapa del asentamiento. Esta segunda parte comenzará a partir del momento en que la Asamblea Constituyente --formada por todos los campesinos de la finca expropiada-- firman el Acta del Asentamiento, eligiendo al primer Comité de Asentamiento. Dicho Comité representará a todos los asentados ante la Comisión de Reforma Agraria y firmará el Contrato de Sociedad Agrícola de Reforma Agraria.

Una vez finalizada la etapa intermedia, que no tomará menos de tres años ni excederá de cinco, se inicia la fase final de post-asentamiento "con la entrega definitiva de las tierras a los asentados", otorgando a cada asignatario un título de propiedad de carácter privado.

De lo anterior podemos concluir que, al menos en sus etapas iniciales, el asentamiento campesino tiene dos características un tanto tradicionales: ser un proceso transitorio que conlleva a la parcelación individual. Con respecto a esta última, parece no haberse tomado en cuenta "las experiencias poco exitosas que

(64) Ing. Nilson Espino, Director General de la Reforma Agraria, discurso pronunciado en el Primer Congreso Nacional de Asentamientos Campesinos, Memoria del mismo. Panamá, 1970.

(Dirección de Desarrollo Campesino)

que tuvieron las parcelaciones de programas anteriores", tales como el patrimonio familiar rural y el asentamiento rural. (65)

También se ha sostenido en este sentido que el carácter transitorio del asentamiento --al determinar "el mantenimiento de expectativas de carácter individualista respecto a la propiedad de la tierra"-- limita la posibilidad de que surjan otro tipo de motivaciones. (66)

3. Derechos y obligaciones.

Serán asentados quienes vivan y trabajen en las fincas expropiadas y firmen el acta de Constitución. Si algún campesino se considera injustamente excluido, podrá reclamar ante el funcionario de la Comisión de Reforma Agraria; en segunda y última instancia, ante el Comité de Asentamiento que decidirá en definitiva sobre su admisión.

Se requieren los siguientes requisitos para ser considerado como asentado: (1) ser panameño; (2) ser jefe de familia o tener personas a su cargo; (3) tener la agricultura como actividad principal; (4) trabajar directamente la tierra; (5) no ser propietario de tierra o serlo de una superficie inferior a la unidad económica de explotación; (6) trabajar dentro de las tierras --comunales o privadas-- donde va a realizarse el asentamiento; (7) residir y/o trabajar en la parcela con anterioridad no menor de seis meses a la fecha en que se pretende ingresar al asentamiento.

Con posterioridad a la constitución del asentamiento, podrán ingresar al mismo quienes se encuentren en uno de los casos siguientes: (a) Quien, al fallecimiento del asentado, herede su derecho; cuando dos o más familiares lo reclamen, resolverá en definitiva el funcionario de la Comisión de Reforma Agraria junto con la Asamblea de Asentados. (b) Quien adquiera la condición de jefe de familia durante el asentamiento y que, al momento de su constitución, sólo le faltaba este requisito pero

(65) Heckadon, Op. cit., pág. 43.

(66) Mario Suárez, analista, citado por Hackadon, Ibid.

continuó trabajando en él. (c) Quien no haya resultado seleccionado por falta de tierras en otros asentamientos o sean trasladados de otras zonas por la Comisión de Reforma Agraria.

Los asentados tendrán preferencia para ser seleccionados como propietarios y participarán, junto con su familia, en las actividades del asentamiento. Se les reconoce además todos los privilegios concedidos a las cooperativas agrícolas.

Son sus obligaciones: tener la vivienda en sitio próximo que le permita explotar personalmente las tierras, participar en forma activa en las organizaciones del asentamiento, respetar y cumplir el reglamento interno del asentamiento.

A los efectos legales, se estimará que los asentamientos campesinos no obtienen utilidades. Por tanto, los saldos a favor serán considerados abonos producidos por la gestión económica de los mismos (art. 4 del Decreto de Gabinete No. 50 de 24 de feb. de 1972). Sin embargo, se ha observado en reiteradas ocasiones la debilidad de la organización contable en todo el programa de asentamientos campesinos. Al extremo que no existe un sistema contable --ni en las oficinas de la Comisión de Reforma Agraria ni en los mismos asentamientos-- "que permita determinar, en un momento dado, el estado financiero de las empresas". Esto implica graves consecuencias pues sin una imagen clara y concreta de la situación económica de los mismos, "el riesgo de tomar decisiones erradas se incrementa en forma acelerada". (67)

La ausencia de personería jurídica de los asentamientos campesinos representaba un serio problema para su funcionamiento futuro. Durante los tres primeros años del programa, la Comisión de Reforma Agraria sirvió como representante legal de los campesinos asentados. Pero esta dependencia no era precisamente uno de los objetivos de los asentamientos.

La situación hizo crisis para el Segundo Congreso Nacional de Asentamientos Campesinos (1972), planteándose como "una necesidad impostergable" la reglamentación de los asentamientos como entes jurídicos. (68)

(67) Ibid., pág. 46.

(68) Memoria del Segundo Congreso Nacional de Asentamientos Campesinos. Panamá, 1972. (Dirección de Desarrollo Campesino)

Estas precisiones culminarían con la expedición del Decreto de Gabinete No. 50 de 24 de feb. de 1972 y el Decreto Ejecutivo No. 64 de 4 de abril de 1972, mediante los cuales se reglamenta la creación y funcionamiento de los asentamientos campesinos, reconociéndoles carácter de entidades de utilidad pública e interés social y dotándoles de personería jurídica, respectivamente. El efecto de este reconocimiento fue inmediato pues para septiembre del mismo año, 121 de los 136 asentamientos existentes habían obtenido su reconocimiento legal.

4. Situación actual.

En cuanto a la ubicación de los asentamientos, tenemos que el 90% de ellos se encuentran localizados en la vertiente del Pacífico, donde se concentra el grueso de la población nacional. El cuadro no. 9 demuestra que las provincias de Veraguas, Panamá y Chiriquí representan conjuntamente el 64.4% de los asentamientos constituidos y el 68.7% de las familias organizadas.

La adquisición estatal de tierras privadas fue uno de los cambios radicales efectuados para la realización de este programa. El ritmo acelerado de las expropiaciones y remates --a partir de 1969-- se demuestra por el hecho que las adquisiciones de este tipo representan el 75.7% de las fincas privadas adquiridas y constituyen el 95.5% de la superficie total (cuadro no. 10). Sin embargo, puede observarse que a pesar de haberse adquirido fincas en las Provincias de Bocas del Toro y Darién, en las mismas no se han realizados programas de asentamientos o medida alguna de reforma.

En términos absolutos, el asentamiento de 5,907 familias, en el transcurso de cuatro años de labor, representa un avance positivo del proyecto aunque representa únicamente el 33% de lo programado (asentar 16,000 familias en dos años). Pero en términos relativos, el paso ha sido más lento de lo que se esperaba, toda vez que aún queda una gran cantidad de familias campesinas sin organización y asistencia técnica directa.

a. Ingresos. Los ingresos de los campesinos asentados (69) provienen básicamente de los jornales obtenidos en la parcela común, de los excedentes producidos en sus parcelas individuales para vender en el mercado y del salario que ganen como jornaleros fuera del asentamiento. El tiempo dedicado a estas dos últimas está en función de la capacidad de absorción de mano de obra que tenga la parcela comunal. Surge como consecuencia de ello, uno de los principales problemas de los asentamientos: la subutilización de la mano de obra disponible.

Los asentamientos proporcionan escasamente 120 días de trabajo al año, variando considerablemente según las regiones. Así, como polos opuestos tenemos los caos de la Provincia de Chiriquí que da un promedio de cien días aproximadamente y la Provincia de Panamá, alrededor de los 40 a 60 días anuales. Si a esto añadimos que la maquinaria adquirida está diseñada para ahorrar mano de obra, el problema se agrava aún más.

El jornal diario varía así mismo entre los B/2.00 a B/8.50 pues está en relación directa con las ganancias de la producción de la parcela comunal. El promedio anual de ingreso por familia en los asentamientos fue de B/108.00 (para 1970), lo cual demuestra que los mismos no han superado el estado de marginalidad económica de los asentados. Se estimó que para 1972-1973, este promedio se elevaría a unos B/220.00, pero debido a condiciones climatológicas adversas se perdieron en algunos casos hasta el 40% de las siembras activas.

El hecho que los asentados tengan que emplearse fuera del asentamiento para complementar sus ingresos [en algunos asentamientos el 50% de los hombres se emplearon fuera; en otros, no llegaron al 15%] y tengan asimismo que seguir aportando su tiempo obligatorio a la parcela comunal, plantea en muchos casos una contradicción con el modelo básico. Los asentados pueden cumplir este compromiso con el trabajo de sus hijos que tengan edad para hacerlo pero, si no los tienen, se limitan a contratar a otros campesinos para que cubran su cuota. Como ya hemos apuntado anteriormente, los asentados no debe contratar a otros campesinos como jornaleros y sin embargo, en la práctica, esta costumbre está bastante generalizada.

Otro problema económico con que se enfrentan los asentados es el hecho de recibir las ganancias de la parcela comunal una vez al año. Por una parte, se pasan demasiados meses sin percibir ingresos regulares; por otra, al recibir las ganancias anuales a un mismo tiempo, demuestran una tendencia a gastarlo a la vez y en forma poco útil (ejemplo, artículos de consumo superflúos, bailes, etc.). Lo primero conlleva a los padres de familia a emplearse más tiempo fuera del asentamiento o a dedicarse más intensamente a la parcela individual.

Para remediar esto, se creó un programa especial denominado "Crédito de Subsistencia" a mediados de 1972, con un fondo inicial de B/30,000.00. Se intenta que, al concederse el dinero en forma de anticipos o préstamos que serían descontados de las ganancias anuales correspondientes de la explotación de la parcela común, se pueda remediar la ausencia prolongada de ingresos periódicos y eliminar los efectos negativos que produce percibirlos a un mismo tiempo.

b. No cabe duda que el empleo de una tecnología moderna es altamente beneficiosa. (70) Sin embargo, también presenta un lado negativo: la adquisición de maquinaria agrícola se ha convertido en algunos casos en un verdadero "status" de prestigio. De ahí que en ocasiones los asentamientos obtengan más maquinaria de la que realmente es necesaria con su consiguiente subutilización. Por otra parte, al ahorrar mano de obra, se aumenta la desocupación y el subempleo de los asentados.

El proceso de mecanización requiere una mayor capacitación y el atractivo que ofrece presenta un excedente de operarios de equipo agrícola. Sin embargo, los mismos no encuentran dificultades en conseguir trabajos especializados fuera del asentamiento (ejemplo, en el Distrito de Barú, Provincia de Chiriquí). De esta forma, "los asentamientos se están convirtiendo inadvertidamente en una fuente de personal capacitado para el sector privado de la agricultura".

(70) Ibid., págs. 72-74.

En la Memoria de la Comisión de Reforma Agraria para 1971, (71) se llegan a las siguientes conclusiones en cuanto a las fallas del programa de asentamientos para la Provincia de Panamá y que podrían aplicarse, en mayor o menor grado, a las demás provincias: atraso en recibir ciertos insumos; poca responsabilidad de operadores de equipo agrícola y pesado; falta de coordinación de los propios funcionarios que están encargados de los programas; poca capacitación que se le da a los agricultores para desempeñarse y desenvolverse solos en las faenas propias de su campo; y, finalmente, "inducirle al hombre de la tierra que su progreso está sólo en su trabajo, no en ideologías que él no comprende".

E. Juntas agrarias de producción.

Los asentamientos campesinos y las juntas agrarias de producción poseen una estructura administrativa similar pero se diferencian en cuanto a la forma de tenencia de la tierra: los primeros están constituidos más que nada con precaristas mientras que las segundas, por campesinos que ya eran dueños de sus tierras y quienes se unen voluntariamente para trabajarlas en común.

Este sistema de trabajo colectivo --a pesar de la actual modernización del campo-- se viene realizando desde antaño mediante las "juntas" o "peonadas" campesinas. De ahí la creación, en 1972, de las actuales juntas agrarias de producción, (72) estructuradas como empresas de producción agropecuaria.

Son sus objetivos, entre otros: (1) Incorporar a los pequeños y medianos productores marginados a los medios de producción, a la economía del país, al uso racional de la tierra y a la elevación cultural de sus miembros. (2) Garantizar el éxito de la producción agropecuaria a través del esfuerzo individual y colectivo, convirtiéndolos en eficientes productores, y reduciendo los costos de producción mediante compras de insumos,

(71) Comisión de Reforma Agraria, Memoria de 1971, prep. Sec. de Promoción y Comunicación de la Dirección de Desarrollo Campesino. Panamá: Talleres del Ministerio de Agricultura y Ganadería y Ed. Arte Topográfico, 1971, págs. 110-111.

(72) Manual para juntas agrarias de producción. Panamá: Talleres Fotolitoográficos de Información Técnica del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, 1973.

maquinarias y realizar el mercadeo de la producción cooperativamente. (3) Crear las condiciones para hacer eficiente y económica la prestación de servicios integrales por parte de instituciones estatales y, en especial, aquellas responsables por el desarrollo del sector agropecuario.

1. Constitución.

Las juntas agrarias de producción pueden organizarse a petición de un grupo de pequeños y medianos productores agropecuarios interesados en mejorar la producción; a solicitud de cualquier institución interesada en mejorar las condiciones de los pequeños y medianos productores; o por iniciativa de las regiones y agencias de producción, quienes formularán su solicitud al Departamento de Organización del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

Se requiere que el grupo esté integrado por un mínimo de diez agricultores, constituyéndose como una pre-junta agraria mientras se realizan los estudios socio-económicos necesarios. A los miembros de esta pre-junta se les capacitará en materia de organización y administración. Una vez que los mismos estén suficientemente ilustrados, el agente de organización del área los citará y organizará a fin de que la Dirección Regional respectiva constituya oficialmente la junta agraria de producción. A su vez, el coordinador regional de organización notificará a la supervisión nacional.

Para ser miembro de una junta agraria de producción se requiere: (1) ser pequeño o mediano agricultor o ganadero que dependa exclusivamente de la agricultura o de la ganadería como medio de subsistencia; (2) residir en la comunidad donde opera la junta agraria de producción; (3) ser mayor de 18 años; (4) estar interesado en mejorar la producción.

2. Clases.

El llamado "modelo A" se aplicará a los pequeños y medianos productores, con la seguridad de la tenencia de la tierra ya sea

que posean o no título de propiedad. Los mismos explotarán sus parcelas en forma individual pero utilizarán la organización para realizar las labores de cultivo, cosecha, compra de insumos y comercialización de productos en forma colectiva. Cada agricultor recibirá la ganancia neta de su parcela; los excedentes resultantes de las actividades realizadas colectivamente se repartirán proporcionalmente al volumen de compra de insumos, a las horas-máquinas utilizadas y al volumen de productos entregados para mercadeo.

El "modelo B" será la continuación colectiva del "modelo A", en el cual los agricultores miembros están dispuestos a trabajar conjuntamente con la posesión de sus parcelas individuales, la explotación de una parcela en forma comunal estableciendo un modelo mixto de explotación agropecuaria. Todas las labores de cultivo y cosecha en la parcela comunal así como las operaciones manuales del cultivo se realizarán colectivamente. Las operaciones de crédito y comercialización de los productos agropecuarios serán responsabilidad de la organización, específicamente, de los comités de administración, crédito y mercaderero. La repartición de excedentes en la parcela comunal se hará en proporción a los aportes individuales de mano de obra.

Por último, la transformación del modelo mixto "B" al mayor grado evolutivo como forma cooperativa de producción constituyen el "modelo C". Las labores mecanizadas del cultivo se harán en forma colectiva. A este efecto se llevará un registro de la mano de obra aportada por cada uno de los miembros de la junta, con miras a una futura distribución proporcional de los excedentes en función del trabajo aportado. Al igual que para el "modelo B", el crédito y la comercialización de los productos se canalizarán a través de la organización por medio de los comités correspondientes.

3. Derechos y obligaciones.

Los miembros de las juntas agrarias de producción tendrán los siguientes derechos: (1) preferencia para ser seleccionados como adjudicatarios de tierra; (2) participar, junto con su familia, de las actividades y organizaciones de la junta agraria

de producción; (3) participar de todos los beneficios y servicios que brinde o pueda brindarle la misma; (4) recibir protección y respaldo de la junta en las eventualidades propias de sus actividades agropecuarias; (5) participar con derecho a voz y voto en las reuniones de la Asamblea General, con derecho a voz en las reuniones del Consejo Administrativo y comités de trabajo así como elegir y ser elegido para cargos directivos.

Sus obligaciones serán, entre otras: (1) realizar personalmente sus turnos de trabajo, quedando expresamente prohibido contratar asalariados para realizar los mismos; (2) tener su vivienda en un lugar que permita la explotación y uso comunal de las tierras en área de la junta agraria de producción; (3) observar y cumplir los reglamentos y disposiciones acordados por los organismos de dirección; (4) asistir a las reuniones de la Asamblea y colaborar en el plan de explotación. Queda prohibido el comercio y venta de bebidas alcohólicas en las áreas de trabajo. Igualmente se prohíbe utilizar maquinaria y herramientas pertenecientes a la organización en trabajos fuera de las áreas donde se ha creado la junta, salvo autorización del Consejo Administrativo.

En la actualidad existen 58 juntas agrarias de producción con un total de 1,477 socios. Las metas trazadas para el período 1973-1974 intenta elevarlo a 196 juntas con 4,469 socios. (73)

Por lo general, las relaciones entre los asentamientos campesinos y las juntas agrarias de producción son de una indiferencia cordial, toda vez que en la práctica no han mostrado interés por colaborar mutuamente. Algunas veces surgen tensiones cuando ambas coexisten en una misma zona y persiguen el mismo objeto; tal situación se dio en Chiriquí en el sector de Sangrillo del Distrito de Barú cuando estas dos organizaciones se disputaron las mismas tierras. (74)

(73) Ministerio de Desarrollo Agropecuario, Op. cit., págs. 232-233.

(74) Heckadon, Op. cit., págs. 83-84.

IV. Crédito Agrícola (arts. 363-377)

Nuestro Código Agrario concibe el crédito agrícola como el conjunto de operaciones que llevan a cabo las instituciones de crédito a favor de los agricultores ya sea individual o colectivamente, a fin de que puedan hacer frente a los gastos de operación e inversiones de capital "necesarios para el desarrollo eficiente de las explotaciones agrícolas y pecuarias y de las obras de valorización integral".

A los efectos de realizar la reforma agraria, el Estado se obliga a suministrar crédito "suficiente", asignándose partidas anuales del presupuesto nacional para satisfacer las demandas regulares del programa. La Comisión de Reforma Agraria reglamentará el suministro del crédito agrícola para mantener un sistema uniforme de supervisión aún cuando el mismo sea concedido por otras instituciones.

Como ya hemos indicado anteriormente, se dará preferencia en la concesión de créditos a las cooperativas, colonias agrícolas, asentamientos campesinos y juntas agrarias de producción. Los fondos de la Comisión de Reforma Agraria se aplicarán también para suministrar crédito a los pequeños y medianos productores, sean o no beneficiarios de tierras distribuidas por la Comisión de Reforma Agraria. Con respecto al crédito para los grandes productores agropecuarios, el Estado procurará que el mismo sea atendido por instituciones privadas sin perjuicio de que la Comisión de Reforma Agraria reglamente su suministro.

Las solicitudes de créditos agrícolas deberán ser resueltas en un plazo no mayor de treinta días; los funcionarios que demoren esta tramitación serán sancionados. Su concesión deberá ser "oportuna, suficiente y con un plazo adecuado" a la capacidad productiva de la explotación de manera que se cumpla la finalidad específica para la cual se concedió. El crédito agrícola devengará un interés "razonable que no deberá exceder el margen indispensable para que la operación sea autofinanciable".

Para que la Comisión de Reforma Agraria pueda mantener un registro de todas las operaciones efectuadas, las entidades que concedan créditos agrícolas están en la obligación de notificarlo en un plazo no mayor de tres días después de concedido

Los créditos agrícolas podrán ser: (1) De ejercicio destinado a cubrir los gastos de preparación de la tierra, siembra, cultivos y cosechas; los de manipulación y transformación de productos; así como los gastos de la vida familiar. (2) Para mejoras mobiliarias y de semovientes destinados a la compra de maquinarias, útiles y aperos; animales para la producción ceba, cría y para las labores agropecuarias. (3) Para mejoras permanentes destinados a la construcción de viviendas y edificios rurales, caminos, drenaje, pozos, estanques, cercas, riego, electrificación; compra de terrenos, conservación de recursos, reforestación, siembra de frutales y otros cultivos permanentes; consolidación de deudas. (4) Para valorización integral que consiste en el financiamiento de la cuota que corresponde pagar al beneficiario por las obras que se realicen para valorizar las tierras y mejorar el desarrollo productivo de la comunidad. (5) De cualquier otro tipo necesario para la producción agropecuaria, incluyendo los créditos de emergencia para gastos urgentes e inaplazables.

Los créditos podrán ser garantizados con hipotecas sobre la propiedad y sus mejoras. También podrán concederse hipotecas sobre bienes, con preferencia sobre los siguientes: plantaciones y cultivos; frutas de cualquier clase por cosechar o cosechadas; animales de cualquier especie, sus crías y productos derivados; maderas y demás productos forestales; vehículos, máquinas y demás instrumentos rurales; productos elaborados y maquinaria industrial. [La prenda agraria está regulada por la Ley No. 22 de 21 de abril de 1952.]

Pero la regulación del crédito agrícola en el Código no ha tenido mayor aplicación en la práctica; de ahí que el problema agrario panameño se vea agravado por la falta de asistencia económica. Como muestra de ello tenemos que en 1970, las entidades

bancarias concedieron préstamos al sector interno por valor de B/421.9 millones, distribuidos de la siguiente forma: a la agricultura (incluyendo avicultura, pesca, extracción de madera y silvicultura) le correspondió el 3.5%; la ganadería recibió el 5.4%; mientras que los demás sectores fueron más favorecidos pues al comercio se le otorgó el 57%; a la industria, 7%; a la vivienda, 9.5%; y el concedido para consumo personal, 10.3%. (75)

Si a esto añadimos que en 1971, tan sólo el 10% del total de explotaciones agropecuarias tuvieron acceso a las fuentes de crédito, el problema se acrecenta aún más. El 6.27% de las mismas recibió crédito concedido por instituciones estatales; el 0.99% por la Banca Privada; y el 2.80% provino de fuente mixta, sin declarar. (76) En el cuadro no. 11 se detalla el monto de los préstamos concedidos al sector agropecuario.

En cuando al crédito estatal dado a los asentamientos campesinos (cuadro no. 12), se nota un aumento en el número de asentamientos beneficiados y en el monto del crédito otorgado. En 1970 se concedieron 76.5 mil balboas repartidos en 61 asentamientos y para el primer semestre de 1972, casi se duplica la cantidad de asentamientos atendidos --108-- con un crédito de 213.1 mil balboas. (77)

Desglosándolo por provincias, tenemos que en 1970, la Provincia de Chiriquí obtuvo el 41% del total; para 1971, quince asentamientos de esa misma provincia recibieron el 50% del crédito estatal concedido; para el primer semestre de 1972, se asignaron el 54% de los asentamientos chiricanos a pesar de que constituyen únicamente el 21% del total de asentamientos beneficiados. En el caso opuesto se cuentan las Provincias Centrales de Herrera y Los Santos, las cuales recibieron el 8% del total del crédito concedido en 1970 y tan sólo el 3.2% en el primer semestre de 1972.

(75) Informe Económico, 1971. Panamá: Presidencia de la República, Dirección General de Planificación y Administración, Departamento de Planificación, junio de 1971, págs. 36-37

(76) Informe Económico, 1972. Panamá: Presidencia de la República, Dirección General de Planificación y Administración, Departamento de Planificación, septo. de 1972, pág. 62.

(77) Comisión de Reforma Agraria, Compendio estadístico: 1963-1971 de Informe estadístico: primer semestre de 1972. Panamá: Comisión de Reforma Agraria, Dirección de Planeamiento y Programación, 1972, págs. 44-51 y 24-27, respectivamente.

Con respecto al sector privado, sus inversiones en las actividades agropecuarias han sido escasas como ya hemos apuntado antes. Parece existir la misma tendencia a colocar con preferencia el crédito en Chiriquí. Para ilustrar esto, baste decir que en 1971, los asentamientos obtuvieron crédito de las instituciones privadas para la adquisición de maquinaria por valor de 98.8 mil balboas, de los cuales 91.6 mil balboas se destinaron a Chiriquí y los restantes 7.2 mil se distribuyeron entre los asentamientos de las demás provincias. (78)

Cabe mencionar que en 1971, la banca local otorgó al Gobierno Nacional financiamiento por B/27.0 millones con un plazo de vencimiento de siete años. A partir de 1972, se comprometió a participar con el Banco Nacional en un programa de créditos agropecuarios, demostrando su interés no solamente por "cambiar la composición del crédito bancario sino también de participar más directamente en las actividades desarrollistas del país". (79)

(78) Comisión de Reforma Agraria, Compendio estadístico: 1963-1971, Op. cit., pág. 42.

(79) Carloa A. Valencia Correa, Naturaleza y desarrollo del sector bancario y el sistema monetario panameño. VII Conferencia Anual de Ejecutivos, Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa. Panamá, 1972. (CADE-72)

V. El trabajo agrícola

A. Regulación en el Código Agrario.

Bajo el título de "Los contratos agrícolas" (Tít. XIII) se regula en escasos ocho artículos las relaciones laborales nacidas del trabajo en explotaciones agropecuarias, sin perjuicio de lo establecido en otras leyes.

Básicamente se limita a remitir los conflictos que surgan con motivo de contratos de explotación o de compra-venta de productos agrícolas y pecuarios a la conciliación del Organo Ejecutivo a través de sus organismos competentes cuando los mismos perjudiquen o amenacen perjudicar los intereses colectivos de las partes en disputa. Ambas partes deberán acatar la decisión que se dicte sobre el caso.

En el capítulo sobre los contratos agro-industriales reitera la preferencia que las instituciones oficiales de crédito concederán al otorgamiento de crédito a las industrias agrícolas. Recomendando así mismo la aplicación de medidas legales de protección a las industrias que utilicen materia prima producida en su mayor parte por pequeños y medianos agricultores ajenos a la empresa industrial, especialmente aquellas que les faciliten asistencia crediticia y técnica. La Comisión de Reforma Agraria establecerá normas para la clasificación de productos agropecuarios, así como los costos y características de las operaciones realizadas por las industrias, a fin de determinar los precios que habrán de regir la compra de estos productos y los precios de venta de la empresa industrial al consumidor.

Los trabajadores agrícolas podrán establecer cooperativas de consumo dentro de las mismas explotaciones para proveerse de las mercancías que les fueran necesarias.

Por último, prohíbe a los menores de catorce años realizar trabajos agropecuarios asalariados por cuenta ajena, ni aún cuando tengan autorización de los padres.

B. Regulación en el Código de Trabajo.

Nuestro actual Código de Trabajo [aprobado por Decreto de Gabinete No. 252 de 30 de dic. de 1971 y que entró en vigencia el 2 de abril de 1972] supera en mucho al anterior de 1947, sobre todo con respecto a la condición de los trabajadores del campo a quienes dedica un capítulo --el tercero-- dentro del Título VII de los "Contratos especiales" (Lib. I).

En su art. 234, define a los trabajadores del campo como aquellos "que ejecutan los trabajos propios y habituales de la agricultura, de la ganadería o forestales, al servicio de uno o más empleadores". De esta manera quedan amparados de forma expresa los trabajadores del campo que antes carecían de ella.

Los contratos de aparcería y de colonato serán considerados contratos de trabajo cuando exista una dependencia económica. (art. 235, num. 2) A este efecto, nos remitimos al art. 65 que establece la dependencia económica en base a cualquiera de los casos siguientes: (1) cuando las sumas que perciba la persona que preste el servicio o ejecute la obra constituyan su única o principal fuente de ingresos; (2) cuando dichas sumas provengan directa o indirectamente de una persona o empresa, o como consecuencia de su actividad; (3) cuando la persona que presta el servicio o ejecute la obra no goza de autonomía económica, encontrándose vinculada al giro de la actividad que desarrolla la persona o empresa que podría considerarse como su empleador.

El Título Preliminar de nuestro Código de Trabajo establece que el mismo "regula las relaciones entre el capital y el trabajo, fijando una especial protección estatal en beneficio de los trabajadores, de modo que el Estado intervenga para que se proporcione ocupación remunerada a todo el que carezca de ella, y se asegure a todo trabajador las condiciones económicas necesarias para una existencia decorosa". Las disposiciones de este Código son de orden público y obligan a todas las personas, "naturales o jurídicas, empresas, explotaciones y establecimientos que se encuentren o se establezcan en territorio nacional .. y se aplicarán a todas las relaciones de trabajo existentes". (arts. 1, 2 y 4) Muy someramente, veremos algunos de los aspectos más sobresalientes.

1. Derechos y obligaciones.

Los derechos y obligaciones que corresponden a los trabajadores y a sus empleadores son comunes a casi todas las legislaciones. De ahí que únicamente veremos aquellas que repercuten más directamente en las relaciones laborales del campo.

Además de las obligaciones generales señaladas a todo empleador por el Código de Trabajo, los empleadores de trabajadores del campo tendrán las siguientes obligaciones especiales:

(a) Pagar los salarios en el sitio donde los trabajadores presten sus servicios y en períodos que no excedan de una quincena.

(b) Cuando contraten más de diez trabajadores --por temporada o permanentes-- para labores agrícolas, avícolas y ganaderas deben realizarse a más de cinco kilómetros de su residencia habitual, estarán obligados a suministrarles gratuitamente habitación higiénica, salvo que opten por sufragar los gastos de transporte de ida y vuelta o les proporcionen los medios de transporte necesarios. (art. 129)

Cuando se trate de trabajadores permanentes de la explotación, estas viviendas debe ser proporcionadas al número de familiares o dependientes que convivan con él y deben tener un terreno contiguo --cuyo uso también será gratuito-- para la cría de animales de corral. (art. 235, num. 3)

Por habitación higiénica se entiende la que se ajusta a las normas y condiciones señaladas por las autoridades de trabajo y que se refieren a los materiales de construcción utilizado; al tamaño mínimo del alojamiento, forma, ventilación, superficie, altura y pisos del mismo; y a la superficie para cocina, lavandería, despensa y condiciones de aprovechamiento de agua e instalaciones sanitarias. (art. 128, num. 12)

A este respecto, el trabajador deberá desocupar totalmente las casas o habitaciones que les haya proporcionado el empleador, a más tardar treinta días después de terminadas las relaciones de trabajo, salvo lo dispuesto para el caso de riesgos profesionales. (art. 126, num. 11)

En los contratos de arrendamiento o colonato, el propietario del predio será solidariamente responsable ante la ley laboral con el arrendatario o colonoc cuando éste no cuente con los medios propios suficientes para cumplir las obligaciones que se deriven de las relaciones con sus trabajadores. Así mismo, cuando exista contrato de aparcería, el propietario del predio y el aparcero serán solidariamente responsables. (art. 235, num.1)

Panamá ha ratificado los siguientes convenios de la O.I.T.:

--Convenio No. 10, relativo a la edad de admisión de niños al trabajo agrícola, ratificado por Decreto de Gabinete No. 160 de 4 de mayo de 1970.

--Convenio No. 11, relativo a los derechos de asociación y de coalición de trabajadores agrícolas, ratificado por Decreto de Gabinete No. 161 de 4 de mayo de 1970.

--Convenio No. 12, relativo a la indemnización por accidentes de trabajo en la agricultura, ratificado por Ley No. 41 de 2 de feb. de 1967.

2. Jornada de trabajo. (arts. 30-61)

La jornada laboral, a efectos del cómputo del trabajo sujeto a salario, comprende el tiempo durante el cual el trabajador está a disposición exclusiva de su empleador; el tiempo que el trabajador permanezca inactivo por causas ajenas a su voluntad o por causas legales de suspensión del contrato de trabajo; y el tiempo requerido para su alimentación dentro de la jornada cuando, por la naturaleza del trabajo, sea necesario la permanencia del trabajador en el local o lugar donde realiza su labor.

El día se divide en jornadas diurnas (de seis de la mañana a seis de la tarde); jornadas nocturnas (de seis de la tarde a seis de la mañana), considerándose nocturna la jornada que comprenda más de tres horas dentro del período nocturno de trabajo; y jornada mixta, la que comprende horas de distintos períodos de trabajo, siempre que no abarque más de tres horas dentro del período nocturno.

La jornada máxima diurna es de ocho horas y la semana laborable correspondiente hasta de cuarenta y ocho horas; la jornada nocturna máxima es de siete horas y la semana laborable correspondiente hasta de cuarenta y dos horas; la mixta tendrá una duración máxima de siete horas y media, la semana laborable correspondiente hasta de cuarenta y cinco horas. Tanto la jornada nocturna como la mixta serán remuneradas como de ocho horas de trabajo diurno a los efectos del cálculo del salario mínimo vigente. El tiempo de trabajo que exceda estos límites será considerado jornada extraordinaria y remunerada adicionalmente sobre el salario correspondiente a la jornada ordinaria.

Ningún trabajador estará obligado a trabajar horas extraordinarias, salvo por motivo de siniestro ocurrido o riesgo inminente que pongan en peligro la vida de las personas, la existencia de la empresa o centro de trabajo u obra objeto del contrato, pudiéndose prolongar hasta el tiempo estrictamente necesario para remediar, impedir o combatir los mismos. También estarán obligados a prestar servicios durante jornadas extraordinarias cuando figure expresamente dicha obligación en el convenio colectivo, dentro de los límites legales, siempre que el respectivo trabajador contraiga esa obligación a través de la contratación individual.

Sin embargo, no podrán prestar servicios en jornada extraordinaria: cuando la propia naturaleza del trabajo no le permita por ser peligroso o insalubre; los menores de dieciseis años; cuando se haya trabajado tres horas extraordinarias en un día, ni excederse de nueve horas en la semana. En este último caso, el exceso de los límites señalados será remunerado con el 75% de recargo adicional, sin perjuicio de las sanciones que corresponda imponer al empleador.

Con respecto a los descansos entre jornadas, el empleador está obligado a conceder un período de descanso normal que no será menor de media hora ni mayor de dos horas; se fijará de manera que no causen variaciones indebidas en el número de horas destinadas al descanso, comida y vida familiar.

"El día de descanso semanal es un derecho y un deber del trabajador" y deberá darse preferentemente los domingos. Las empresas y establecimientos permanecerán cerrados los domingos y días de fiesta o duelo nacional (80) salvo por las siguientes excepciones: (1) establecimientos de servicios públicos; (2) explotaciones agrícolas y pecuarias; (3) farmacias, hoteles, restaurantes y refresquerías; (4) establecimientos de diversión y esparcimiento público; (5) establecimientos dedicados a la venta de víveres al por menor; (6) los establecimientos comerciales de lugares no poblados que por su ubicación funcionan como centros de servicios de zonas agrícolas; y (7) los que, en atención a su naturaleza, la interrupción de los trabajos durante esos días pueda ocasionar graves perjuicios al interés o a la salud pública o a la economía nacional; sin perjuicio que puedan funcionar los departamentos o secciones que por razones técnicas, de vigilancia, seguridad o mantenimiento deban operar.

El trabajo en día domingo se remunerará con un recargo del 50% sobre la jornada ordinaria de trabajo; en día de fiesta o duelo nacional, con un 150%. Ambos sin perjuicio del derecho del trabajador a disfrutar de otro día de descanso.

"Todo trabajador tiene derecho a un descanso anual remunerado" aunque el contrato no exija trabajar todas las horas de las jornadas ordinarias o todos los días de la semana. Su duración será de treinta días por cada once meses continuos de trabajo, a razón de un día de vacaciones por cada once días de trabajo.

(80) Los días de descanso obligatorio por fiesta o duelo nacional son: 1 de enero; 9 de enero (duelo por los caídos en enfrentamiento con la Zona del Canal, 1964); Martes de Carnaval; Viernes Santo; 1 de mayo; 11 de oct. (Día de la Revolución, subida al poder de los militares, 1968); 3 de nov. (separación de Colombia; 8 de dic. (Día de la Madre); 25 de dic.; y el día que toma posesión el Presidente de la República. Cuando el día de fiesta o duelo nacional coincida con un día domingo, el lunes se habilitará como día de descanso semanal obligatorio.

Lamentablemente, a menudo se declara fiesta nacional los días anteriores y posteriores a estas fechas. Como muestra, en 1973 se declaró fiesta nacional el 12 de oct. con el propósito de echar por tierra una incipiente huelga general contra el régimen que empezaría por Chiriquí, nuestro mayor abastecedor agropecuario, con el corte de suministros a la capital.

Cuando la remuneración se hubiere convenido por mes, el pago de las vacaciones será de un mes de salario; cuando se hubiere pactado por semana, de cuatro semanas y un tercio. Cuando se trate de trabajadores pagados por hora o por día, se dividirá el total de la remuneración ordinaria y extraordinaria que hubiera recibido en los últimos once meses por el número de jornadas ordinarias servidas; pero si el salario base devengado durante el último mes fuere superior al promedio, las vacaciones se pagarán conforme a aquél.

3. Salario. (arts. 140-180)

Nuestro Código de Trabajo define el salario como "la retribución que el empleador debe pagar al trabajador con motivo de la relación de trabajo". El mismo deberá ser proporcional a la cantidad y calidad del trabajo, no podrá ser inferior al que se fije como mínimo y comprenderá no sólo lo pagado en dinero y especie, sino también las gratificaciones, percepciones, bonificaciones, primas, comisiones, participaciones en las utilidades y todo ingreso o beneficio que el trabajador reciba por razón del trabajo o como consecuencia de éste.

El salario podrá fijarse por unidad de tiempo --mes, quincena, semana, día u hora-- y por tareas o piezas. El salario base que fuera pactado por unidad de tiempo no será en ningún caso inferior al mínimo legal o convencional. El salario por tareas o piezas se fijará en atención a las obras ejecutadas y deberá garantizar al trabajador un mínimo por jornada diaria de trabajo que no exceda de ocho horas o un período menor, independientemente del resultado obtenido. Salvo cuando se trate de actividades agrarias y pecuarias, el pacto del salario por tareas o piezas sólo será válido cuando fuera acordado en convención colectiva.

Lo que es peor aún, en 1974 se declararon fiesta nacional el Lunes de Carnaval y el Miércoles de Ceniza para que el "pueblo" pudiera disfrutar de los "Carnavales de la Salsa". De esta forma, no se trabajó desde el sábado por la tarde hasta el jueves siguiente; cuán verídica aquella máxima romana de "al pueblo, pan y circo"

En país que es tránsito obligado como lo es Panamá, el tener tantos días consecutivos de fiesta nacional no puede reportar resultados favorables a nuestra economía.

En las actividades agropecuarias no se considerará como remuneración el uso del terreno que el propietario ceda al trabajador para que siembre y aproveche sus productos. El salario en especie comprende únicamente la parte que el trabajador o su familia recibe en alimentos, habitación y vestidos que se destinan a su consumo personal inmediato.

El salario debe pagarse completo en cada período de pago, en el lugar donde el trabajador preste servicios y durante las horas de trabajo. El trabajador tiene derecho a la libre disposición de su salario salvo por las retenciones y descuentos contemplados en la ley; se declarará inembargable el salario hasta el importe mínimo legal.

Con respecto al salario mínimo, nuestro Código de Trabajo establece que "todo trabajador tiene derecho a percibir un salario mínimo que cubra las necesidades normales de su hogar, en el orden material, moral y cultural, el cual se fijará periódicamente con el fin de mejorar su nivel de vida y en atención a las condiciones particulares de cada región y actividad industrial, comercial o agrícola. Además, podrá fijarse salarios mínimos por profesión u oficio".

El salario mínimo para los trabajadores de empresas agrícolas y pecuarias fijado para todo el territorio de la República por el Decreto No. 53 de 1 de nov. de 1971 (art. 4) es el de B/2.50 al día por ocho horas de trabajo.

Mediante Decreto de Gabinete No. 221 de 18 de nov. de 1971 se establece el pago del "décimo tercer mes" como retribución especial a los trabajadores. En su segundo considerando dice: "Que es política del Gobierno Revolucionario, hacer justicia social a los trabajadores, y contribuir a que los empleadores retribuyan más justamente el trabajo aportado para la buena marcha de sus empresas".

Esta bonificación especial se calculará en base a un día de salario por cada once días o fracción de trabajo efectivo, continuos o discontinuos. A los efectos de esta remuneración se considerarán como días trabajados, aquellos en que el trabajador haya estado imposibilitado de prestar servicio por razón

de enfermedad profesional, no-profesional, accidente de trabajo, maternidad, licencia y vacaciones, debidamente comprobados.

Posteriormente este Decreto de Gabinete sería modificado por el Decreto de Gabinete No. 52 de 24 de feb. de 1972 que estatuye que el "décimo tercer mes" debe pagarse en tres partidas proporcionales, de la siguiente manera: una el 15 de abril (para ayudar a los padres de familia a sufragar los gastos del comienzo del año escolar); una el 15 de agosto, que "será depositada en la Caja de Ahorros, para el incremento de los programas de vivienda propia, obrero-campesino". (art. 3, par. 2); y una el 15 de diciembre (que servirá para los gastos navideños).

Sin embargo, el art. 4 establece que "este Decreto de Gabinete es aplicable a todas las actividades privadas y las instituciones públicas que no reciban subsidio del Gobierno Nacional"; a pesar del tan reiterado precepto constitucional de que "no habrá fueros o privilegios personales" y que "los panameños y extranjeros son iguales ante la Ley" (art. 21 de la Constitución de 1946, arts. 19-20 de la de 1972).

4. Trabajo de mujeres y menores. (arts. 104-125)

Nuestro Código de Trabajo prohíbe el trabajo de la mujer en subterráneos, minas, subsuelo, canteras y actividades manuales de construcción civil así como en aquellas actividades peligrosas o insalubres determinadas por el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social.

La protección de la maternidad obrera es un deber del Estado. La mujer que se encuentre en estado de gravidez sólo podrá ser despedida por causa justificada y previa autorización judicial. Toda trabajadora gozará de un descanso forzoso retribuido durante seis semanas antes y ocho semanas después del parto. En ningún caso este período de descanso será inferior a catorce semanas pero si el parto se retrasara, tendrá derecho a que le sean concedidas --como descanso remunerado-- las ocho semanas siguientes al mismo. Tampoco podrá la mujer en estado de gravidez trabajar jornadas extraordinarias y si tuviera que

hacer turnos rotativos en varios períodos, el empleador procurará que no tenga que prestar sus servicios en jornadas nocturnas y mixtas.

Durante el período de lactancia, la trabajadora dispondrá de quince minutos cada tres horas o, si lo prefiere, de media hora dos veces al día con objeto de alimentar a su hijo y que se computarán, a efectos de la remuneración, se considerarán como tiempo de trabajo efectivo. Cuando se ocupe a más de veinte mujeres, el empleador está obligado a acondicionar un local para este fin. Este acondicionamiento se hará dentro de las posibilidades económicas del empleador, a juicio y con el visto bueno de la Dirección General o Regional del Trabajo.

El Organó Ejecutivo y la Caja de Seguro Social establecerán guarderías y centros infantiles en aquellos sectores industriales o comerciales donde exista concentración de trabajadoras, "dentro del plazo de un año a partir de la vigencia de este Código". En dichos centros, las madres podrán dejar a sus hijos hasta la edad escolar y "allí recibirán atención médica, dietética y de recreación necesarias".

Con respecto a los menores, está prohibido el trabajo de los que no hayan cumplido catorce años y de menores hasta de quince que no hayan completado la instrucción primaria. Así mismo queda prohibido el trabajo de menores de dieciocho años en trabajos que, por su naturaleza o por las condiciones en que se efectúen, sean peligrosas para la vida, salud o moralidad de las personas que los desempeñan.

También se prohíbe el trabajo de menores de dieciocho años en período nocturno (entre la seis de la tarde hasta las ocho de la mañana) y en jornadas extraordinarias o durante los días domingo, fiesta o duelo nacional.

En las explotaciones agropecuarias, se podrán emplear menores de doce a quince años para trabajos livianos y fuera de las horas señaladas para la enseñanza escolar.

La jornada de trabajo de menores de dieciseis años no podrá exceder de seis horas al día y treinta y seis horas por semana; para los que tengan entre dieciseis y dieciocho, no podrá sobrepasar las siete horas diarias y cuarenta y dos a la semana.

Tomo empleador que emplee a menores de dieciocho años está obligado a enviarlo a un establecimiento de enseñanza hasta completar la escuela primaria. Los contratos de trabajo deberán celebrarse con la intervención del padre o representante legal del menor y, a falta de estos, directamente con los menores interesados con la aprobación de la autoridad administrativa de trabajo.

5. Riesgos profesionales. (Lib. II)

Mediante el Decreto de Gabinete No. 68 de 31 de marzo de 1970, se centralizó en la Caja de Seguro Social la cobertura obligatoria de los riesgos profesionales para todos los trabajadores del Estado y de las expresas particulares que operan en el país.

Para los trabajadores del servicio doméstico, los trabajadores independientes y los que se ocupen en empresas no mecanizadas, se hará efectiva la obligación de asegurarse en la Caja de Seguro Social contra los riesgos profesionales. Se considerarán también trabajadores, a los efectos del Seguro de Riesgos Profesionales, los aprendices aunque no perciban salario. (arts. 8-9 del D. de Gab.)

Nuestro Código de Trabajo entiende por riesgo profesionales, "los accidentes y las enfermedades a que están expuestos los trabajadores a causa de las labores que ejecutan por cuenta de un empleador". Por accidente, "toda lesión corporal o perturbación funcional que el trabajador sufra, sea en la ejecución, con ocasión o por consecuencia del trabajo, y que sea producida por la acción repentina o violenta de una causa exterior, o del esfuerzo realizado".

También se considerarán accidentes de trabajo, los que sobrevengan al trabajador:

(a) En la ejecución de órdenes del empleador o en la prestación de un servicio bajo su autoridad, aún cuando el trabajador se encuentre fuera del lugar y horas de trabajo.

(b) En el curso de interrupciones del trabajo, así como antes y después del mismo, si el trabajador se hallare por razón de sus obligaciones laborales en el lugar de trabajo o en los locales de la empresa, establecimientos o explotación.

(c) Por acción de tercera persona o por acción intencional del empleador o de un compañero durante la ejecución del trabajo.

(d) El que ocurra al trabajador al trasladarse de su domicilio al lugar donde desempeñe sus labores o viceversa.

El empleador es responsable por los riesgos profesionales ocurridos a sus trabajadores y la imprudencia profesional no le exime de su responsabilidad, salvo que la misma provenga de un manifiesto incumplimiento de las instrucciones del empleador o de los reglamentos de trabajo.

A efectos de las prestaciones, los trabajadores cubiertos por el régimen obligatorio del Seguro Social se registrarán por la legislación especial de la Caja de Seguro Social. Los trabajadores que no estén cubiertos por el mismo, se registrarán por las disposiciones del Código de Trabajo.

En este último caso, el empleado está obligado "a facilitar gratuitamente al trabajador, hasta cuando fallezca, o se halle completamente restablecido o por dictamen médico se le declare incapacitado permanentemente" la asistencia y auxilios necesarios para su curación y rehabilitación así como los gastos indispensables de transporte, hospedaje y alimentación cuando el trabajador deba trasladarse de su residencia habitual o lugar de trabajo para recibir tratamiento.

Esto será sin perjuicio a las indemnizaciones a que el trabajador tenga derecho para los casos de incapacidad temporal, parcial permanente o absoluta permanente; así como a las pensiones a que tengan derecho sus causahabientes cuando el riesgo profesional produjera la muerte del trabajador. (81)

(81) En caso de incapacidad temporal: indemnización igual a su salario durante los dos primeros meses; equivalente al 50%

6. Derecho de asociación sindical. (arts. 334-397)

La constitución de sindicatos se declara de interés público, "como medio eficaz de contribuir al sostenimiento y desarrollo económico y social del país, la cultura popular y la democracia panameña". Por ello, el Estado fomentará -- a través del ministerio de Trabajo y Bienestar Social-- su constitución en aquellas actividades o lugares donde no los hubiera, "respetando el derecho de los trabajadores a formar la clase y número de sindicatos que estimen convenientes". Así mismo promoverá la afiliación de los trabajadores en los sindicatos ya existentes, "dejando en absoluta libertad a los trabajadores para escoger el sindicato de su preferencia".

Estarán amparados por el fuero sindical: los miembros de los sindicatos en formación; los miembros de las directivas de los sindicatos, federaciones, confederaciones o centrales de trabajadores; los suplentes de los directivos aún cuando no actúen; y los representantes sindicales. Los trabajadores amparados por el fuero sindical no podrán ser despedidos sin previa autorización de los tribunales de trabajo y sólo por justa causa prevista en la Ley. También constituye violación del fuero sindical la alteración unilateral de las condiciones de trabajo o el traslado del trabajador a otro establecimiento o centro de trabajo, siempre que esto último no estuviera comprendido dentro de sus obligaciones; pero si lo estuviera y el traslado impide o dificulta el ejercicio del caro sindical, será necesaria la previa autorización judicial.

durante los diez meses siguientes; transcurrido un año, si la incapacidad no ha cesado, se considerará como incapacidad permanente.

En caso de incapacidad parcial permanente: una renta calculada a base de su salario anual, durante tres años, según el porcentaje de incapacidad.

En caso de incapacidad absoluta permanente: una renta calculada a base del 65% de su salario anual; del 40% durante los dos años siguientes; y del 30% por dos años más.

Las lesiones que, sin producir incapacidad, produzcan una grave mutilación o desfiguración, se equiparán a la incapacidad parcial permanente para los efectos de la indemnización.

Cuando el riesgo profesional produjera la muerte del trabajador:

Alla viuda o compañera que conviviera con el trabajador (unión de hecho): una renta del 20% del salario anual de la víctima durante seis años; perderá este derecho la mujer que

Nuestra Constitución reconoce en el trabajo un derecho y un deber del individuo. Garantiza un salario mínimo, igualdad de salarios para igual trabajo realizado, la jornada máxima de trabajo; reconoce el derecho de huelga y de asociación sindical; protege la maternidad obrera y los derechos reconocidos a favor del trabajador. En síntesis, la Ley regulará las relaciones entre el capital y el trabajo, "colocándolas sobre una base de justicia social". (82)

El art. 111 de la nueva Constitución, al introducir un capítulo sobre el régimen agrario, establece que "el Estado velará por una distribución racional del suelo, de modo que se asegure su uso más productivo y el derecho de todo agricultor a una existencia decorosa".

contraiga nuevas nupcias o haga vida marital con otro hombre. Dicha renta se elevará al 30% del salario anual del trabajador si no tuvieran hijos menores de dieciocho años. Este derecho corresponderá al marido únicamente cuando justifique que es incapaz de trabajar.

A los hijos menores de dieciocho años y hasta esa edad: el 15% si hubiera sólo un menor; el 25% si hubieran dos; el 35% si hubieran tres; el 40% si hubieran cuatro o más. Cuando no hubiera cónyuge sobreviviente, esta renta se elevará al 20% cuando no fuera más que uno o al 15% para cada uno, cuando fueran dos o más.

A la madre de la víctima: una renta del 20% del salario anual durante diez años que se elevará al 30% si no hubieran hijos menores.

Al padre sexagenario o incapacitado: una renta del 10% del salario anual durante diez años.

A los ascendientes y colaterales que vivieran a expensas de la víctima: una renta del 10% del salario anual durante seis años, sin que el total de esas rentas exceda el 30% del salario anual del trabajador.

La caducidad de la renta por muerte u otra causa de un beneficiario no engendrará derecho alguno en favor de otro; ninguno disfrutará de dos rentas simultáneamente por razón de un mismo riesgo profesional ocurrido a un mismo trabajador.

(82) La Constitución de 1946 añade, "...de modo que, sin perjudicar a ninguna de las partes, se garantice al trabajador las condiciones necesarias para una vida normal y al capital una compensación equitativa de su inversión". Mientras que la de 1972 sólo dirá, "...y fijando una especial protección estatal en beneficio de los trabajadores".

C. Migración rural.

La situación actual del campesino puede resumirse en dos palabras: migración rural. El éxodo masivo de la población rural refleja un desequilibrio regional con respecto, principalmente, a los ingresos, asistencia, educación, vivienda y sanidad.

La mayor concentración se realiza en la Provincia de Panamá. El rápido crecimiento de esta provincia se demuestra por el hecho de que en 1960 tenía el 35% de la población nacional, aumentando a un 40% para 1970 (cuadro no. 13). Por otra parte, la densidad de población en esta provincia es la más alta de toda la República: en 1960 tenía 33.0 habitantes por kilómetro cuadrado; para 1970, aumentaría a 51.1. En cuanto a las ciudades principales, la población de la ciudad de Panamá aumento en un 34% de 1960 a 1970 y en la ciudad de Colón en un 14% para el mismo período. Sin embargo, la densidad de población para la ciudad de Colón (25,912.2 habitantes por kilómetro cuadrado en 1960 y 29,432.6 en 1970) es más alta que la de la ciudad de Panamá (2,445.7 habitantes por kilómetro cuadrado en 1960 y 3,274.2 en 1970). Huelga decir que el mayor atractivo a la migración rural lo ejercen las ciudades capitales de la zona de tránsito interoceánica.

De la población económicamente activa que se dedica a actividades agrícolas (cuadro no. 14), la Provincia de Panamá sólo aportaría el 11.1%, la Provincia de Colón, el 28.5%; en las demás provincias, más de la mitad de la población se dedica a la agricultura y ganadería. Así, en Veraguas, el 76.6%; Los Santos, 63.2%; Coclé, 60.0%, Chiriquí, 56.8%; y Herrera, 56.0%. De esta población dedicada a actividades agropecuarias, el 54.9% son patronos o trabajadores por cuenta propia; el 26.8% son empleados de empresas privadas; y el 18.2% son trabajadores familiares (cuadro no. 15)

La ausencia de factores indispensables para la producción (v. gr., tierra, crédito, asistencia técnica, infraestructura, etc.) tiene efectos inmediatos sobre el nivel de ingresos de la

población rural. De ahí que de un total de 105,272 explotaciones, únicamente la mitad realizaron ventas de productos (cuadro no. 16). De éstas, el 53.6% realizaron ventas por menos de B/100.00 y el 28.7%, por más de B/100.00 pero menos de B/500.00. Por ello no es de extrañar que la distribución del ingreso en Panamá sea tan desequilibrado entre el sector rural y el urbano. Las diferencias son mayores en el área rural toda vez que el ingreso está íntimamente relacionado con la tenencia de la tierra. Así, el grueso de las ventas realizadas por más de B/500.00 se concentran en las explotaciones de mayor tamaño.

Ya hemos hecho alusión en el capítulo anterior a la escasa asistencia crediticia dada a los campesinos. Pero la asistencia técnica ha sido más parca aún: solamente el 2.52% del total de explotaciones recibieron asistencia técnica. (83)

Lo que es más, la red vial (cuadro no. 17) es en su mayoría de tierra (56.9% del total) y únicamente el 12.9% de la misma es transitable en toda época del año [nuestra estación seca o de verano tiene una duración aproximada de tres meses]; el restante 87.1% son caminos de verano. Cabe destacar que Darién --la provincia de mayor superficie-- sólo cuenta con 14.5 kilómetros de carreteras de grava y tierra. Desde 1968 hasta 1971 esta longitud de la red vial para Darién permaneció inalterada; en 1972 se aumentó en 20 kilómetros. Los caminos de tierra, elevando así el total a 34.5 kilómetros. Así mismo, la Provincia de Bocas del Toro cuenta con 40.5 kilómetros de caminos de grava y tierra, cifra que ha permanecido inalterada desde 1968. (84)

La distancia de las explotaciones a las carreteras o caminos de penetración repercuten grandemente en la producción económica de las mismas. Así tenemos que el 100% de las explotaciones que cuentan con tres o más empleados (de mayor extensión, por tanto) están a menos de un kilómetro de las vías de comunicación. Mientras que aquellas que cuentan con menos de tres

(83) Informe económico, 1972, Op. cit., pág. 62.

(84) Panamá en cifras, 1968-1972, Op. cit., pág. 183.

empleados constituyen el 22.7% de este caso; el 22.6% está a nueve y más kilómetros de una carretera o camino transitable. (cuadro no. 18)

A esto habremos de añadir que de un total de 26,995 explotaciones que efectuaron ventas fuera de la misma utilizaron como medio de transporte los siguientes: el 15.5% a pie; 24.1% a caballo; 26.8% en carro o camión; 1.7% en carretera; 5.4% en embarcación; 0.4% en tren; 3.6% a pie y en camión; 2.4% a pie y en embarcación; 7.9% a caballo y en camión; y 12.5% de otra forma mixta. El porcentaje de utilización en avión es mayor de 0 pero menor de 0.051. (85)

Por último, nuestra agricultura sigue siendo eminentemente manual. No ha habido cambios significativos con respecto a la fuerza motriz empleada en las explotaciones agropecuarias entre 1960 y 1970. La fuerza mecanizada fue empleada en el 2.1% de las explotaciones en 1960 y en 6.7% para 1970; la animal: 9.5% en 1960 y 7.6% para 1970; mecánica y animal en el 0.9% para 1970; la humana exclusivamente, en el 88.4% de las explotaciones en 1960 y en el 84.8% para 1970. (86) Cabe destacar que el subempleo agrícola en Panamá se calcula que afecta cerca del 60% de la población económicamente activa, que situado en el desempleo equivalente alcanza el 24% del total. (87)

Otro de los grandes atractivos que fomentan la migración rural es el educación. Las Provincias de Panamá y Colón tienen el más bajo porcentaje de analfabetas: el 8.2% y el 18.9%, respectivamente. Mientras que Veraguas cuenta con el más alto índice, el 44.0%. Así mismo corresponderá a las provincias mencionadas en primer término, el mayor grado de escolaridad y a Veraguas, el menor. (cuadros 19 y 20)

Mediante Decreto de Gabinete No. 168 de 27 de julio de 1971 se crea el "seguro educativo", el cual estará integrado por con-

(85) Ibid., pág. 153

(86) Ibid., pág. 5.

(87) PREALC. Situación y perspectivas de empleo en Panamá, 1973, t. II, pág. IV-5 (documento de trabajo en versión preliminar)

tribuciones provenientes del 1.25% de los salarios básicos pagados que será aportado por los patronos; del 0.75% de los salarios básicos recibidos que será aportado por los empleados del sector público y privado; y del 2% de los ingresos anuales sujetos al impuesto sobre la renta declarados por los trabajadores independientes. El fondo constituido por estas contribuciones se destinará exclusivamente a fines educativos en las siguientes proporciones: para la formación profesional, el 15%; educación sindical, 5%; educación cooperativa, 5%; educación agropecuaria, 7.5%; radio y televisión educativas, 7.5%; becas para educación media, 10%; préstamos para estudios profesionales a nivel universitario, 40%; y otros préstamos educativos, 10%. (88)

En el aspecto sanitario, las ciudades de Panamá y Colón concentran el 75% de los médicos y enfermeras, el 63% de los dentistas y el 60% de las camas de hospital de toda la República. La tasa de mortalidad infantil (menores de un año) y materna por cada mil nacimientos vivos para 1972 fue de 28.5 y 0.4 para el área urbana, respectivamente; mientras que para el área rural fue de 38.5 y 1.6, respectivamente. Para el mismo año, el 97.4% de los nacimientos vivos tuvieron asistencia profesional (médicos, parteras autorizadas y enfermeras) en el área urbana; el 42.7% en el rural. (89)

No cabe duda que el vivir en casas con agua potable, servicio sanitario, luz eléctrica, etc. es otro incentivo. (cuadro no. 21). Pero paralelo a ello surge el problema de la vivienda, tan característico en nuestro tiempo y que se plantea en mayor grado con respecto a las llamadas clases baja y media-baja. La migración rural y la natural explosión demográfica traen como consecuencia un aumento en la población urbana, la cual no siempre está en condiciones de albergar debidamente a los nuevos habitantes. Según el Tercer Censo de Vivienda (10

(88) Los préstamos devengarán un interés máximo del 5% anual y serán cancelados por sus beneficiarios mediante pago que represente el 10% del sueldo devengado o de sus ingresos si se trata de un profesional o trabajador independiente.

(89) Panamá en cifras, 1968-1972, Op. cit., págs. 38-40, 56-58.

de mayo de 1970), la ciudad de Panamá experimentó un 118.5% de aumento en su población de 1960 a 1970; la ciudad de Colón, un 107%.

Al no poder encontrar trabajo o, encontrándolo, no poder pagar una vivienda adecuada, se produce una convivencia aglomerada entre familias e individuos de distinta procedencia, sexo, edad y moralidad. Los resultados principales que esto acarrea son el hacinamiento y la promiscuidad -- como el alto índice de propagación de enfermedades infecto-contagiosas y la connatural delincuencia. (90)

(90) Existen las llamadas "barriadas brujas" o viviendas en los cinturones de miseria; habitantes en casas "condenadas", cuya demolición no se efectúa por estar habitadas; casa de inquilinato, por lo general de madera y utilización de servicios sanitarios en común de los inquilinos. En pocas palabras, casas que no reúnen las condiciones mínimas de habitabilidad.

CAPITULO V

CONCLUSION

A. El Código Agrario.

Como se ha podido ver por la exposición de nuestra legislación agraria, la misma es bastante complete aunque su mayor defecto quizá haya sido el no haberse realizado en la práctica.

La elaboración de una nueva Ley de Reforma Agraria con el único propósito de que la misma esté en consonancia con la "realidad del Proceso Revolucionario Panameño" nos haría caer en un vicio aún mayor: el legislar para un determinado momento político y, consecuentemente transitorio; el legislar bajo una efervescencia popular cuya premura no permite reflexionar su repercusión futura.

Reformar no es despojar a los propietarios para calmar el ansia de tierras de la masa campesina que, sin lugar a dudas la necesita para subsistir. Pero resulta inapropiado atacar a las grandes explotaciones --que cumplan con la función social prescrita por la ley-- en países que, como el nuestro, tienen zonas completamente despobladas, en las cuales sería preciso plantear una política de colonización antes de iniciar una política de reforma donde no hay estructura que reformar sino que formar previamente.

Por ello, cualquier intento de reforma agraria deberá encauzarse dentro del marco de las instituciones jurídicas que la legitimaría, imprimiéndole una mayor seguridad, obligatoriedad y eficacia a los programas y planes perseguidos.

Aplicado al hombre del campo, ya ha quedado expuesto que "su progreso está sólo en su trabajo, no en ideologías que él no comprende". Por ideologías debemos entender que quedan también comprendidas las del actual "Gobierno Revolucionario", tan propenso a las frases hechas y muchas veces heredadas. Se ha acusado a los gobiernos anteriores de ser demagógicos y aprovechados, principalmente respecto al agro panameño. Pero, ¿qué

proceso político en nuestro país no lo ha sido en mayor o menor medida?

B. La propiedad de la tierra.

Se ha dicho que "la propiedad es un escudo de la libertad y estímulo de las fuerzas creadoras del individuo". (91)

Este concepto ha sido reafirmado en nuestro país en la actualidad, en el sentido que el objetivo de la reforma agraria no puede ser la liquidación de la empresa privada como principio y como objetivo. La acción agraria, por tanto, "no es excluyente, ni tiene por qué serlo en la época presente, de las iniciativas de la empresa privada". (92)

De ello es muestra que el sector privado contribuye a través de sus impuestos, canalizados por el Gobierno, al mantenimiento del sector rural. Ahora se añade específicamente la contribución voluntaria de una tercera parte del "décimo tercer mes" y el "seguro educativo". Es de destacar que casi el 80% del crédito otorgado a los asentamientos (dos millones de balboas) provino del sector privado de la economía.

Sin embargo se ha resentido la iniciativa privada en la organización del campesinado, al extremo que en los Congresos Nacionales de Asentamientos Campesinos y en las Memorias de la Comisión de Reforma Agraria se insista en que ésta sea únicamente de competencia estatal. Los casos más notables de la tirantez existentes entre unos y otros se da respecto al Sindicato de Trabajadores de las Bananeras de Chiriquí y al Centro de Estudios, Promoción y Asistencia Sociales del Obispado de Veraguas; llegándose incluso, en este último, a la eliminación de un auténtico dirigente campesino.

Hay, por tanto, una contradicción manifiesta entre lo que se dice y lo que se hace en la práctica al respecto.

(91) De Gomis Casa, Agricultura, Socialismo y Socialización. Madrid: SPEIRO, S.A., 1969, citado por Sanz Jarque, Op. cit., pág. 22.

(92) Ing. Robledo Landero, Director General de la Comisión de Reforma Agraria, discurso en la IV Reunión Interamericana de Ejecutivos de Reforma Agraria. Panamá, mayo de 1972.

No consideramos que las grandes explotaciones agropecuarias que cumplan con la función social prescrita en la ley, deban ser objeto de expropiación para fines de reforma agraria por el simple hecho de que ello le resulte menos oneroso al Gobierno. Esta medida contribuiría, a nuestro modo de ver, a ahuyentar la inversión privada en el campo y, como consecuencia, aumentaría la carga que el Estado deba afrontar.

Las grandes explotaciones agropecuarias son fuente de trabajo para muchos campesinos; trabajo que tendrían la seguridad de una remuneración estable, fija y quincenal. Representan además una fuente de ingreso al Estado en concepto de impuestos. Se debería propugnar, en todo caso, por que las mismas cumplan a cabalidad las disposiciones laborales pertinentes, lo que redundaría en un mayor beneficio para los trabajadores que laboran en ellas.

Por otra parte, se ha considerado que las explotaciones ganaderas son el mayor enemigo del pequeño y mediano agricultor por la gran extensión que ocupan. Pero no se debe perder de vista que el ganado representa uno de los principales productos que exportamos.

Y, ¿quién osa alzar su voz para señalar, en este sentido, a la isla penal de Coiba? La misma puede considerarse como una de las mayores explotaciones agropecuarias --aunque no declarada como tal-- de propiedad de los altos jefes de la Guardia Nacional. Lo que es peor aún, los reclusos tienen la obligación de trabajar en la misma (art. 18 del C. Penal), enriqueciendo así a los "propietarios" pero sin recibir salario alguno. Si bien es cierto que el trabajo es parte de la condena, si se les remunerara y entregara este dinero al salir del Penal, se podría disminuir la reincidencia delictiva producida por no tener un mínimo efectivo para subsistir mientras encuentran trabajo (cosa que a menudo se dificulta por ser precisamente ex-reclusos).

C. Las agrupaciones agrícolas.

No cabe duda que la agricultura asociativa es la fórmula de la agricultura del futuro, como medio de hacer posible la aplicación de los métodos modernos de producción.

La creación de asentamientos campesinos se debía a una combinación de motivos económicos, sociales y políticos. Sin embargo, en la práctica pesó más el político, organizándose en aquellos lugares donde se suscitaban conflictos por motivo de los sistemas de tenencia de la tierra. De esta forma se fueron creando los asentamientos a medida que surgían problemas sociales en el campo, pasándose a organizar otros, sin haber consolidado los primeros. Esto significaría una dispersión de los recursos disponibles por la Comisión de Reforma Agraria.

Aquellos asentamientos dotados de precondiciones favorables pudieron capitalizar al máximo los recursos puestos a su disposición y captar los de otros menos organizados (caso de Chiriquí). Mientras que los que carecían de estas potencialidades no han podido aún consolidarse como nuevos cuerpos sociales ni como empresas productivas capaces de independizarse de la acción protectora de la Comisión de Reforma Agraria.

Quizá por ello hubiera sido más efectivo limitar la organización de los asentamientos a tres o cuatro regiones claves, la cual permitiría concentrar al máximo los esfuerzos y recursos disponibles. Esto permitiría modificar más a fondo las estructuras agrarias existentes.

D. El crédito agrícola.

Es un hecho poco discutido que es imposible dotar de máxima eficacia a la agricultura si previamente no se capitaliza la actividad y el sector agrario (93).

El crédito agrícola debe ser ante todo eficaz; es decir, suficiente y apropiado. La suficiencia hace referencia a la

(93) Luis Tejada González, El crédito agrícola. Asociación Española de Derecho Agrario, Primeras Jornadas Nacionales, Curso 1966-1967, "El crédito agrícola". Zaragoza: Imp. Tipo-Línea, S.A., 1968, pág. 19.

cantidad otorgada: ni excesivo pues el endeudamiento excesivo del sector agrícola podría ocasionar una depresión en la economía nacional; ni demasiado poco para evitar que el prestatario tenga que acudir a otras fuentes complementarias de crédito. Debe ser apropiado: otorgado en el momento oportuno y a un bajo interés en atención a las características especiales en que se desenvuelve este sector.

Pero además de servir de capitalización del campo, el crédito agrícola debe ser medio de promoción del campesino. (94) Los principios de equilibrio entre los aspectos sociales y económicos del campo en que se apoya el Derecho agrario moderno debe presidir el crédito agrícola.

E. El trabajo agrícola.

Consideramos que la subutilización de la mano de obra agrícola no debe resolverse sacrificando la modernización del campo. El excedente de mano de obra podría emplearse en empresas agro-industriales.

Estas industrias absorberían nuestra importación de productos procesados en el extranjero con nuestra principales exportaciones agropecuarias. Con miras a descentralizar el desarrollo industrial, el Decreto de Gabinete No. 413 de 30 de dic. de 1970, concede mayores beneficios fiscales a las empresas que se establezcan en el interior del país en relación al área metropolitana.

Si estas industrias de transformación de productos agrícolas y pecuarios no pudieran absorber la totalidad de la mano de obra proveniente del campo, se podría --con la debida capacitación-- dirigirla a otras áreas laborales. Así, por ejemplo: industrias manufactureras, marina mercante (la cual es una de las diez mayores del mundo pero, por aquello de la bandera de conveniencia, no emplea a marinos panameños en los mismos constituyen escasamente un 15%), astilleros, turismo, etc.

(94) Marcelino Gavilán, El crédito agrícola supervisado o DE CAPACITACION. Asociación Española de Derecho Agrario, Primeras Jornadas Nacionales, Curso 1966-1967, "El crédito agrícola". Zaragoza: Imp. Tipo-Línea, S.A., 1968, págs. 57-58.

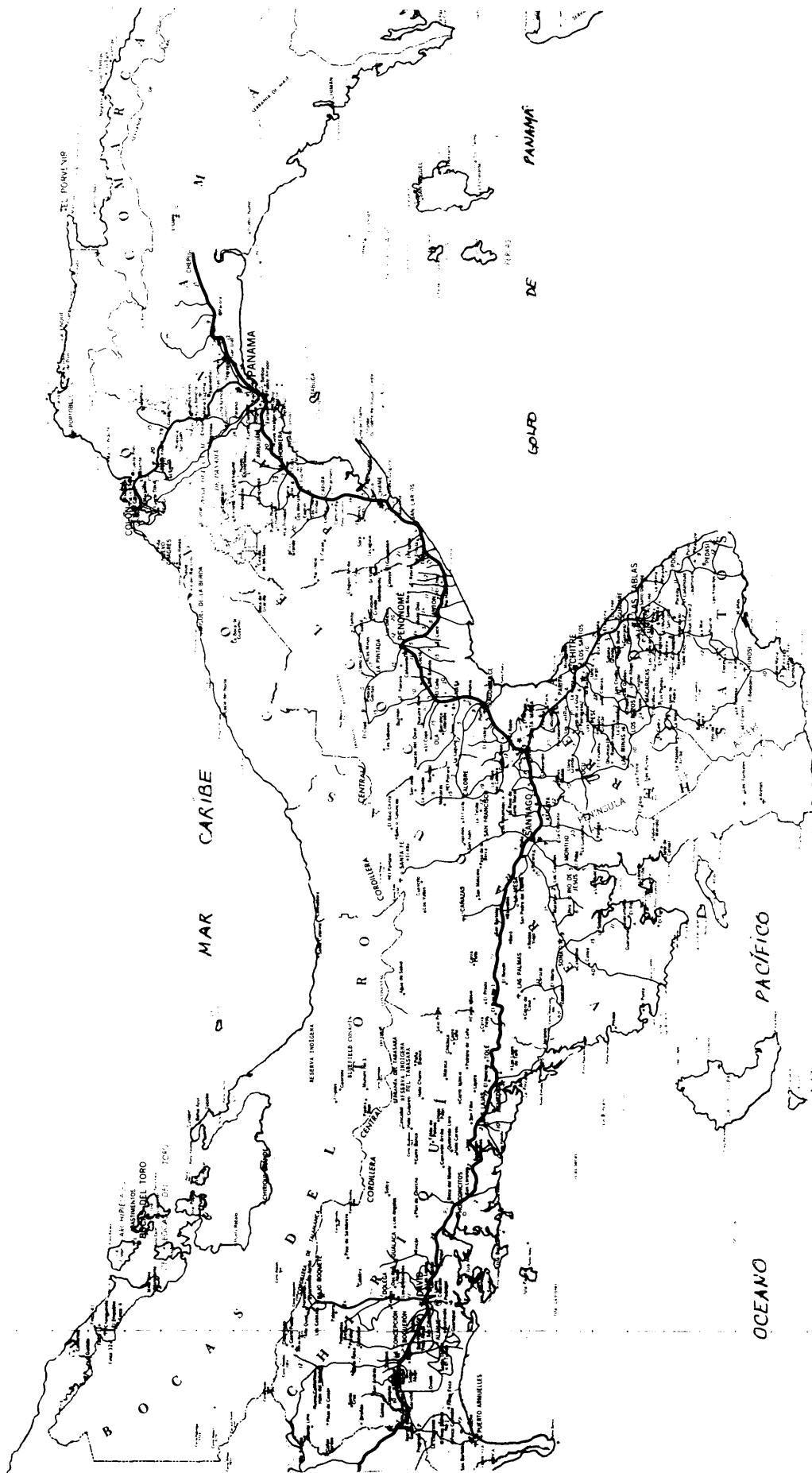
El interior del país requiere una mayor atención en cuanto a obras de infraestructura, asistencia técnica, sanitaria, educativa y habitacional para frenar la migración rural. Si hacemos del campo --dentro de sus características peculiares-- un lugar con suficientes incentivos, a parte del económico, para hacer la vida campesina lo más confortable posible, se evitaría el intenso flujo hacia las áreas metropolitanas de la zona de tránsito interoceánica.

Pero paralelamente, consideramos que se debe realizar más efectivamente un programa de control de natalidad; toda vez que este sector marginado de la población rural crece a un ritmo de 3.5% anual, lo que significa un incremento de 500 nuevas familias por año. Recuérdese que la fecundidad está inversamente relacionada con el consumo de proteínas y que la desnutrición aguda conduce a la superpoblación. A esto tendríamos que añadir que en el campo, la mujer procrea a una edad más precoz y que, dada la especial naturaleza del panameño, el hombre --por lo general-- tiene más de un hogar. Con ello conseguiríamos que la población interiorana estuviera mejor alimentada y obtendríamos los naturales beneficios que esto implica. Y, por qué no, podría servir de incentivo secundario para el establecimiento de industrias en el interior.

Me gustaría finalizar con las palabras de Rafael Díaz-balart: "El miedo a las palabras, unido al ciego aplauso a los vencedores, constituye hoy la más grave amenaza que pesa sobre Iberoamérica. ¿Quién, en la Iglesia o en la Banca, en el Parlamento o en la Prensa, se atreve hoy a decirle al demagogo o al comunista, cuando sale hablando de Reforma Agraria, que antes explique de qué se trata y a qué llama él Reforma Agraria?"

ANEXOS

No. 1 - Fincas repartidas por el patrimonio familiar	132
No. 2 - Importación de productos agropecuarios básicos	133
No. 3 - Exportación de productos agropecuarios	136
No. 4 - Número y superficie de las explotaciones agrope- cuarias, según su tamaño	137
No. 5 - Número y superficie de las explotaciones agrope- cuarias, según su aprovechamiento	138
No. 6 - Número y superficie de las explotaciones agrope- cuarias, según el tipo de tenencia	139
No. 7 - Cooperativas agrícolas	140
No. 8 - Asentamiento rural	141
No. 9 - Asentamiento campesino	142
No. 10 - Número de fincas adquiridas mediante diversas formas y superficie	143
No. 11 - Préstamos concedidos por las entidades bancarias al sector agropecuario	144
No. 12 - Crédito estatal concedido a los asentamientos cam- pesinos	145
No. 13 - Superficie, población y densidad	146
No. 14 - Tipo de actividad económica de la población	147
No. 15 - Población ocupada en actividades agrícolas, según categoría de ocupación	148
No. 16 - Explotaciones agropecuarias que realizaron ventas	151
No. 17 - Longitud de la red vial	152
No. 18 - Tipo de agricultor según distancia de la finca a una carretera o camino transitable	153
No. 19 - Analfabetismo de la población	154
No. 20 - Nivel de instrucción de la población	155
No. 21 - Viviendas particulares ocupadas, según algunas características	156



FINCAS REPARTIDAS POR EL PATRIMONIO FAMILIAR

AÑOS: 1940 a 1960

	Superficie en Hectáreas	Lotes Agrí- colas	Lotes Urba- nos	Total de lotes
TOTAL DE LA REPUBLICA	<u>64,782</u>	<u>2,190</u> (49%)	<u>2,272</u> (51%)	<u>4,462</u>
Panamá y Colón	8,624 (13.3%)	1,275 (58%)	1,745 (77%)	3,020 (68%)
Resto del país	56,158	915	527	1,442

Fuente: Fincas de Reparto de Patrimonio Familiar, Diciembre 12 de 1960, Mi-
nisterio de Agricultura, Comercio e Industrias. (Plano inédito).

Año y semestre	Cantidad (quintales pilados)	Valor (en Balboas)	Año y semestre	Cantidad (quintales pilados)	Valor (en Balboas)
1961.....	<u>52,126</u>	<u>307,018</u>	1967.....	<u>46</u>	<u>503</u>
Primer semestre.....	244	2,922	Primer semestre.....	13	145
Segundo semestre.....	51,882	304,096	Segundo semestre.....	33	358
1962.....	<u>82,164</u>	<u>485,318</u>	1968.....	<u>59</u>	<u>656</u>
Primer semestre.....	1,655	16,559	Primer semestre.....	28	308
Segundo semestre.....	80,509	468,759	Segundo semestre.....	31	348
1963.....	<u>82,373</u>	<u>550,826</u>	1969.....	<u>153</u>	<u>1,740</u>
Primer semestre.....	1,469	16,197	Primer semestre.....	79	876
Segundo semestre.....	80,904	534,629	Segundo semestre.....	74	864
1964.....	<u>93,746</u>	<u>712,109</u>	1970.....	<u>129</u>	<u>1,587</u>
Primer semestre.....	1,691	18,127	Primer semestre.....	59	660
Segundo semestre.....	92,055	693,982	Segundo semestre.....	70	927
1965.....	<u>5,057</u>	<u>53,116</u>	1971 (R).....	<u>496,634</u>	<u>4,005,994</u>
Primer semestre.....	2,332	24,887	Primer semestre.....	241,005	1,901,276
Segundo semestre.....	2,725	28,229	Segundo semestre.....	255,629	2,104,718
1966.....	<u>1,467</u>	<u>16,439</u>	1972 (P).....	<u>121,653</u>	<u>914,281</u>
Primer semestre.....	1,431	15,307	Primer semestre.....	343	4,013
Segundo semestre.....	36	1,132	Segundo semestre.....	121,310	910,268

(1) Cifras de Información Agropecuaria.

Año y semestre	Cantidad (quintales en gra- no seco)	Valor (en Balboas)	Año y semestre	Cantidad (quintales en gra- no seco)	Valor (en Balboas)
1960.....	<u>65,001</u>	<u>196,347</u>	1965.....	<u>50,003</u>	<u>184,429</u>
Segundo semestre.....	65,001	196,347	Primer semestre.....	2	7
1961.....	<u>118,125</u>	<u>284,996</u>	Segundo semestre.....	<u>50,001</u>	<u>184,422</u>
Primer semestre.....	30,020	72,925	1969.....	<u>50,000</u>	<u>159,694</u>
Segundo semestre.....	88,105	212,071	Primer semestre.....	40,000	122,859
1962.....	<u>11,025</u>	<u>29,598</u>	Segundo semestre.....	<u>10,000</u>	<u>36,835</u>
Primer semestre.....	11,025	29,598	1970.....	<u>112,558</u>	<u>432,045</u>
1963.....	<u>110,243</u>	<u>297,256</u>	Segundo semestre.....	<u>112,558</u>	<u>432,045</u>
Primer semestre.....	88,185	235,364	1971 (R).....	<u>312,900</u>	<u>972,492</u>
Segundo semestre.....	22,058	61,892	Primer semestre.....	183,920	572,978
1964.....	<u>182,710</u>	<u>564,005</u>	Segundo semestre.....	<u>128,980</u>	<u>399,514</u>
Primer semestre.....	48,502	138,153	1972 (P).....	<u>435,291</u>	<u>1,208,114</u>
Segundo semestre.....	134,208	425,852	Primer semestre.....	228,276	616,733
			Segundo semestre.....	<u>207,015</u>	<u>591,381</u>

(1) Sólo aparece el semestre durante el cual se registró importación.

NOTA:- No hubo importación durante los años 1966 a 1968.

Cifras de Información Agropecuaria.

CANTIDAD Y VALOR DE LA IMPORTACIÓN DE GANADO

	Peso en Kilos		Valor en Balboas	
	Bruto	Neto	F.O.B.	C.I.F.
Carne de ganado vacuno (fresca, refrigerada o congelada)	6,911	6,154	23,592	24,680
Carne de ganado ovino (fresca, refrigerada o congelada)	8,228	7,504	9,515	10,551
Carne de ganado porcino (fresca, refrigerada o congelada)	29,996	28,282	35,882	39,809
Aves de corral (muertas, fresca, refrigerada o congelada)	69,684	63,574	93,297	102,198
Carne fresca (refrigerada, congelada), N.E.P.	6,035	5,892	1,210	1,871

Fuente: Anuario de Comercio Exterior, año 1971.

EXPORTACION TOTAL REGISTRADA EN LA REPUBLICA, POR PRINCIPALES MERCADERIAS. AÑOS: 1966 A 1971 ^{1/}

(En Míles)

M E R C A D E R I A	Unidad	1966		1967		1968		1969		1970		1971 ^{2/}	
		Cantidad	Valor F.O.B. (Balboas)	Cantidad	Valor F.O.B. (Balboas)	Cantidad	Valor F.O.B. (Balboas)	Cantidad	Valor F.O.B. (Balboas)	Cantidad	Valor F.O.B. (Balboas)	Cantidad	Valor F.O.B. (Balboas)
TOTAL			78,759		85,248		93,807		106,821		106,253		84,010
Azúcar de Remolacha y Caña (refinada y sin refinar)	k.n.	11,699	1,561	28,833	3,913	32,647	4,623	36,406	5,444	32,028	4,967	37,787	5,785
Bananos	Racimo	13,955	34,748	15,974	42,006	17,423	53,046	21,233	61,241	20,972	60,831	16,414	44,826
Cacao	k.n.	435	208	396	210	379	232	426	369	19	12	-	-
Café en Oro (grano)	k.n.	636	605	1,651	1,397	672	561	1,287	1,101	1,558	1,705	722	686
Camarones Frescos Refrigerados o congelados	k.n.	4,560	8,972	5,057	9,185	4,769	9,727	4,411	9,741	5,047	10,168	3,739	8,759
Carne de Ganado Vacuno	k.n.	1,354	1,052	1,441	1,280	1,796	1,678	1,337	1,297	2,138	2,189	960	1,034
Ganado Vacuno	c.u.	5	742	34	108	49	1	5	13	6	7	7	9
Harina de Pescado	k.n.	10,211	1,399	9,040	1,123	8,940	954	2,032	276	4,626	789	3,470	556
Productos Derivados del Petró- leo (gasolina, Kerosene, diesel, asfalto, etc.)	gal.	397,728	25,909	342,606	22,924	260,643	18,857	331,487	24,055	276,858	21,465	208,336	18,126
Otras Mercaderías			3,563		3,102		4,128		5,284		4,120		4,229

1/ Se excluye la mercancía no registrada en la declaración de exportación y reexportación.

2/ Cifras preliminares, hasta el tercer trimestre.

3/ Se exportaron 591 cabezas de ganado vacuno.

4/ Se exportaron 2 cabezas de ganado vacuno.

5/ Se exportaron 58 cabezas de ganado vacuno.

6/ Se exportaron 15 cabezas de ganado vacuno.

7/ Se exportaron 7 cabezas de ganado vacuno.

FUENTE: Dirección de Estadística y Censo, Contraloría General de la República.

NUMERO Y SUPERFICIE (en hectáreas) DE LAS EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS SEGUN EL TAMAÑO: 1970

TAMAÑO	C O C L E		C O L O N		CHIRIQUI		HERRERA		LOS SANTOS		P A N A M A		VERAGUAS	
	No.	Superficie	No.	Superficie	No.	Superficie	No.	Superficie	No.	Superficie	No.	Superficie	No.	Superficie
TOTAL	15,668	235,754	4,388	83,964	21,696	477,179	10,325	167,330	12,291	283,611	15,401	293,965	23,344	479,172
Menos de 0.5:	1,098	147	452	33	4,070	530	1,386	112	1,407	88	2,663	285	1,922	169
Menos de 0.1*	390	8	260	4	1,314	20	837	9	931	2	1,081	26	1,081	9
0.1 - 0.19	263	27	138	14	1,253	129	243	25	222	22	993	97	387	40
0.2 - 0.49	445	112	54	15	1,503	381	306	78	254	64	612	162	454	120
De 0.5 y más:	14,570	235,607	3,936	83,931	17,626	476,649	8,939	167,218	10,884	283,523	12,738	293,680	21,422	479,003
0.5 - 0.9	983	551	187	103	1,971	1,139	636	347	664	367	1,160	665	1,190	681
1.0 - 1.9	2,163	2,407	536	586	2,710	3,120	1,483	1,667	1,674	1,889	2,366	2,659	3,780	4,221
2.0 - 2.9	1,596	3,311	351	721	1,462	3,108	895	1,858	1,139	2,364	1,466	3,065	2,250	4,654
3.0 - 3.9	1,104	3,380	261	795	1,002	3,102	504	1,548	577	1,776	866	2,656	1,199	3,665
4.0 - 4.9	973	3,935	227	918	788	3,225	397	1,617	440	1,790	608	2,480	933	3,783
5.0 - 9.0	2,637	17,099	690	4,303	2,527	16,810	1,534	9,670	1,272	8,461	1,748	11,118	3,140	20,022
10.0 - 19.9	2,494	31,729	662	8,123	2,513	33,186	1,413	18,641	1,500	20,149	1,701	21,856	3,474	43,595
20.0 - 49.9	1,848	51,960	763	20,984	2,669	79,828	1,365	41,184	1,923	58,585	1,685	49,852	3,571	104,044
50.0 - 99.9	485	31,237	185	11,368	1,183	78,767	482	32,045	1,105	74,294	727	48,204	1,244	80,587
100.0 - 199.9	159	21,339	32	4,195	473	63,092	154	20,297	423	55,298	247	31,923	406	52,886
200.0 - 499.9	96	26,880	27	7,253	225	65,540	66	17,982	147	39,625	114	32,008	161	44,386
500.0 - 999.9	21	14,632	6	3,526	73	48,802	10	6,697	17	10,419	25	16,761	53	33,659
1,000.0 - 2,499.9	7	9,935	7	8,797	25	35,454	2.	2,500	2.	2,500	15	21,584	17	25,170
2,500.0 - y más	4	17,212	2	12,259	5	41,476	1	6,006	1	6,006	10	48,850	4	57,650

* Incluye las explotaciones sin tierra.

Fuente: Tercer Censo Nacional Agropecuario de 16 de mayo de 1971.

Concepto	Total	Bocas del Toro	Coclé	Colón	Chiriquí	Darién	Heredia	Los Ríos	Panamá	Vera guas
APROVECHAMIENTO										
TOTAL:										
Explotaciones.....	105,272	868	15,668	4,388	21,696	1,291	10,325	12,291	15,401	23,344
Superficie.....	2,098,062	49,543	235,754	83,964	477,179	27,544	167,330	283,611	293,965	479,172
Con cultivos temporales:										
Explotaciones.....	73,931	501	12,197	3,049	13,200	1,050	7,315	8,204	9,296	19,119
Superficie.....	213,607	2,221	39,427	7,603	50,895	6,514	19,242	20,089	20,419	47,197
Con cultivos permanentes:										
Explotaciones.....	55,938	562	10,512	3,072	12,221	755	4,356	3,910	9,117	11,433
Superficie.....	110,764	14,845	14,646	8,628	29,769	2,107	5,709	4,367	14,759	15,934
En descanso:										
Explotaciones.....	30,042	266	6,042	1,754	4,707	489	2,105	1,866	4,142	8,671
Superficie.....	217,436	6,090	31,512	11,255	39,082	4,167	14,765	11,594	30,644	68,327
Con pastos sembrados:										
Explotaciones.....	33,515	211	4,195	1,121	7,320	166	3,778	6,111	4,184	6,429
Superficie.....	964,758	9,388	77,899	23,093	262,708	6,779	88,895	188,593	125,498	181,905
Con pastos naturales:										
Explotaciones.....	16,297	149	3,395	552	3,445	69	1,426	1,083	2,118	4,060
Superficie.....	176,037	2,553	26,473	4,010	39,131	2,468	17,256	17,559	28,363	38,224
Con bosques y montes:										
Explotaciones.....	25,404	253	4,779	1,341	3,571	352	2,091	2,600	3,488	6,929
Superficie.....	345,064	12,243	35,493	24,997	36,216	5,104	18,255	38,172	64,922	109,662
Otras tierras:										
Explotaciones.....	23,840	264	3,529	997	6,060	154	2,198	2,064	3,853	4,721
Superficie.....	70,396	2,203	10,304	4,378	19,378	405	3,208	3,237	9,360	17,923

NUMERO Y SUPERFICIE DE LAS EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS SEGUN SU TENENCIA: 1971

(Superficie en hectáreas)

Concepto	Total	Bocas del Toro	Coclé	Colón	Chiriquí	Darién	Herre- ra	Los Santos	Panamá	Vera guas
TENENCIA										
TOTAL:										
Explotaciones.....	105,272	868	15,668	4,388	21,696	1,291	10,325	12,291	15,401	23,344
Superficie.....	2,098,062	49,543	235,754	83,964	477,179	27,544	167,330	283,611	293,965	479,172
Con título de propiedad:										
Explotaciones.....	12,906	147	1,428	482	2,253	30	2,273	1,580	2,710	2,003
Superficie.....	545,414	6,310	45,846	29,945	119,721	4,739	69,240	52,771	127,473	89,369
Tomada en arrendamiento:										
Explotaciones.....	4,671	26	365	111	781	3	624	1,122	500	1,139
Superficie.....	73,961	29,056	4,565	532	20,800	218	3,320	3,304	6,243	5,923
Sin título de propiedad:										
Explotaciones.....	75,394	615	12,487	3,562	16,068	1,225	5,561	7,098	10,920	17,858
Superficie.....	933,114	6,887	121,868	45,210	174,127	18,381	42,912	124,613	116,244	282,872
Bajo régimen mixto:										
Explotaciones.....	12,301	80	1,388	233	2,594	33	1,867	2,491	1,271	2,344
Superficie.....	545,573	7,290	63,475	8,277	162,531	4,206	51,858	102,923	44,005	101,008

COOPERATIVAS AGRICOLAS

<u>PROVINCIA</u>	<u>CANTIDAD</u>	<u>No. DE SOCIOS</u>	<u>CAPITAL</u>
Bocas del Toro	1	30	B/ 1,200.00
Coclé	6	867	32,037.65
Colón	1	30	900.00
Chiriquí	13	2,555	250,062.57
Herrera	1	36	807.64
Los Santos	5	1,293	28,352.30
Panamá	5	497	12,825.80
Veraguas	4	1,849	75,026.12
TOTALES	36	7,157	B/400,112.08

Fuente: Memoria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, 1972-1973.

LOGROS PRINCIPALES DE LA REFORMA AGRARIA

ACTIVIDAD	TOTAL	A N O S				
		1968	1967	1966	1965	Marzo 1963 Dic. 1964
<u>TITULOS EXPEDIDOS:</u>						
Número	2,864	794	1,011	698	240	121
Superficie (Ha.)	44,781	12,432	15,275	11,658	3,465	1,951
<u>ASENTAMIENTO RURAL:</u>						
Número de familias seleccionadas	1,757	253	269	521	515	219
Familias asentadas:						
Número	1,782	342	435	536	310	159
Superficie (Ha.)	18,216	3,121	3,818	5,805	3,330	2,092
Adiestramiento de Agricultores:						
Número	955	417	184	144	112	98
<u>CATASTRO RURAL DE TIERRAS Y AGUAS:</u>						
Mapas de predios	3,458	630	1,362	1,286	180	---
Evaluación de fincas:						
Número	97,198	18,622	23,576	37,500	17,500	---

Provincia	1969*			1970*			1971**			1972***			Totales	
	# Asen- tamien- tos	Flías. Organiz- adas	# Asen- tamien- tos	# Asen- tamien- tos	Flías. Organiz- adas	# Asen- tamien- tos	# Asen- tamien- tos	Flías. Organiz- adas	# Asen- tamien- tos	# Asen- tamien- tos	Flías. Organiz- adas	# Asen- tamien- tos	Fami- lias	
Coclé	6	270	1	26	7	207	1	43	15	546				
Colón	4	182	3	165	6	209	2	77	15	633				
Chiriquí	2	99	8	553	8	355	2	68	20	1075				
Herrera	4	130	-	-	5	168	2	27	11	325				
Los Santos	1	30	2	43	2	49	-	-	5	122				
Panamá	6	298	6	408	9	418	5	114	26	1238				
Veraguas	10	290	4	268	13	498	10	328	37	1384				
Total	33	1299	24	1463	50	1904	22	657	129	5323				

* Comisión de Reforma Agraria, Memoria 1971, p. 7.

** Comisión de Reforma Agraria, Dirección de Desarrollo Campesino 1972, I Semestre, p. 3.

*** Comisión de Reforma Agraria, Informe Estadístico, I Semestre 1972, p. 2.

Nota: La elaboración de este cuadro estadístico fue problemático dado que la Dirección de Planeamiento y la Dirección de Desarrollo Campesino dan cifras contradictorias del número de asentamientos y de familias organizadas para los años 1971 y 1972.

NUMERO DE FINCAS ADQUIRIDAS MEDIANTE DIVERSAS FORMAS, SUPERFICIE EN HECTAREAS QUE REPRESENTAN Y FAMILIAS BENEFICIARIAS EN LOS AÑOS: 1969, 1970, 1971, 1972 Y PRIMER SEMESTRE DE 1973.

FORMAS DE ADQUISICION	T O T A L Cantidad Fincas	Superficie (Has.)	Bocas del Toro		Colón		Coclé		Chiriquí		Darién		Herrera		Los Santos		Panamá		Veraguas	
			Cant. Fincas	Sup. (Has.)	Cant. Fincas	Sup. (Has.)	Cant. Fincas	Sup. (Has.)	Cant. Fincas	Sup. (Has.)	Cant. Fincas	Sup. (Has.)	Cant. Fincas	Sup. (Has.)	Cant. Fincas	Sup. (Has.)	Cant. Fincas	Sup. (Has.)	Cant. Fincas	Sup. (Has.)
TOTAL.....	305	350,800	6	3,031	61	13,941	12	10,979	43	8,797	5	33,727	22	4,163	1	155	80	81,132	75	194,925
Expropiación	213	118,576	-	--	61	13,941	10	10,185	12	1,690	1	22,451	6	2,233	-	--	69	44,430	54	23,646
Compra.....	25	5,159	1	337	--	--	--	--	17	4,107	--	--	1	38	--	--	1	217	5	460
Remate.....	19	209,376	5	2,694	--	--	--	--	--	--	4	11,276	--	--	--	--	7	36,384	3	159,022
Donación	20	14,236	-	--	--	--	1	658	14	3,000	--	--	1	353	--	--	1	--	3	10,225
Permuta.....	4	260	-	--	--	--	--	--	--	--	--	--	3	198	--	--	--	--	1	62
Cancelación de Título Gratuito.	24	3,193	-	--	--	--	1	86	--	--	--	--	11	1,341	1	155	2	101	9	1,510

FUENTE: Departamento de Investigación y Adquisición de Tierra.

PRESTAMOS CONCEDIDOS POR LAS ENTIDADES BANCARIAS AL SECTOR AGROPECUARIO.

AÑOS: 1969 A 1971

(En miles de Balboas)

SECTOR AGROPECUARIO	AGRICULTURA 1969		GANADERIA 1969		AGRICULTURA 1970		GANADERIA 1970		AGRICULTURA 1971		GANADERIA 1971	
	Número de Operaciones	Monto	Número de Operaciones	Monto	Número de Operaciones	Monto	Número de Operaciones	Monto	Número de Operaciones	Monto	Número de Operaciones	Monto
TOTAL GENERAL	2,242	11,733.4	3,597	20,046.4	3,447	16,521.4	4,878	23,492.2	3,297	20,208.2	4,337	39,307.0
Entidades Oficiales	2,242	3,228.5	3,597	8,013.7	3,447	3,802.1	4,878	9,722.8	3,297	5,312.6	4,337	17,111.2
Ministerio de Agricultura	226	23.5	288 2/	233.1	1,470	219.6	528	383.4	1,134	240.5	300	334.3
Instituto de Fomento Económico	1,733	2,285.6	1,823 2/	2,443.5	1,587	2,576.0	2,138	4,036.7	1,731	3,535.2	1,826	4,770.8
Banco Nacional de Panamá	283	319.4	1,486	5,337.1	390	1,066.5	2,212	5,302.7	432	1,536.9	2,211	12,006.1
Entidades Privadas		8,504.9		12,032.7		12,659.3		13,769.4		14,895.6		22,195.8

1/

Incluye los siguientes renglones: Agricultura, Avicultura, Pesca, Extracción de Maderas y Silvicultura.

2/

Incluye Avicultura.

NOTA: El número de operaciones se refiere únicamente al Sector Público.

FUENTE: Dirección de Estadística y Censo, Contraloría General de la República y Memoria del Banco Nacional de Panamá, y para el año 1971 Comisión Bancaria Nacional.

No. 15 IMPORTACION TOTAL REGISTRADA EN LA REPUBLICA, POR SECCION ARANCELARIA

AÑOS: 1966 A 1971

(Valor FOB en miles de Balboas)

Descripción Arancelaria	1966	1967	1968	1969	1970	1971 1/
-------------------------	------	------	------	------	------	---------

CREDITO ESTATAL CONCEDIDO A LOS ASENTAMIENTOS (CRA - IFE)

(1970 - 1972)

Provincia	1970*			1971*			1972** I Sem.		
	Asenta- mientos Benefi- ciados	Crédito (en mi- les de balboas)	Porcen- taje del Crédito	Asenta- mientos Benefi- ciados	Crédito (en mi- les de balboas)	Porcen- taje del Crédito	Asenta- mientos Benefi- ciados	Crédito (en mi- les de balboas)	Porcen- taje del Crédito
Chiriquí	12	31.6	41.0	15	150.5	58	23	117.1	54.9
Veraguas	15	14.9	19.5	15	35.9	14	28	27.3	12.8
Coclé	7	10.1	13.0	11	26.7	10	15	29.1	13.7
Panamá	12	8.1	11.0	13	19.3	7	18	23.3	10.9
Colón	8	5.8	7.5	8	13.3	5	13	9.5	4.5
Herrera	4	3.7	5.0	7	8.8	3.5	7	6.1	2.9
Los Santos	3	2.3	3.0	4	5.1	2.5	4	0.7	0.3
	<u>61</u>	<u>76.5</u>	<u>100.0</u>	<u>73</u>	<u>259.6</u>	<u>100.0</u>	<u>108</u>	<u>213.1</u>	<u>100.0</u>

* Comisión de Reforma Agraria. Compendio Estadístico 1963-1971.
Panamá 1972, p. 44 a 51.

** Comisión de Reforma Agraria. Informe Estadístico II Semestre,
Dirección de Programación, p. 24 a 27.

145

SUPERFICIE, POBLACION Y DENSIDAD POR PROVINCIA (1960 y 1970)

PROVINCIA	Superficie (Km ²)	1960		1970	
		Total	Densidad hab./Km ²	Total	Densidad hab./Km ²
Coel�	5,035.0	93,156	18.5	118,003	23.4
Colón	7,465.0	105,416	14.1	134,286	18.0
Chiriquí	8,758.0	188,350	21.5	120,691	27.0
Herrera	2,427.0	61,672	25.4	72,549	29.9
Los Santos	3,867.0	70,554	18.2	72,380	18.7
Panamá	11,292.0	372,393	33.0	576,645	51.1
Veraguas	11,086.0	131,685	11.9	151,849	13.7
(Ciudad de Panamá)	106.5	260.465	2,445.7	348,704	3,274.2
(Ciudad de Colón)	2.3	59,598-259	12.2	67,695	29,432.6

Fuente: Compendio Estadístico por Provincia.

TIPO DE ACTIVIDAD ECONOMICA DE LA POBLACION, POR PROVINCIA (1970)
(Población de 10 años y más de edad)

POBLACION	TOTAL	Económicamente activa				No económicamente activa
		Total	En actividad agrícola	No agrícolas	Desocupados Numero	
Coclé	76,064	36,784	21,746	12,197	2,841	39,280
Colón	93,195	43,575	11,428	26,087	6,060	49,620
Chiriquí	154,526	72,717	41,355	25,428	5,934	81,809
Herrera	50,097	23,996	13,435	9,349	1,212	26,101
Los Santos	51,326	24,418	15,316	8,316	974	26,908
Panamá	413,695	215,038	23,793	163,432	27,813	198,657
Veraguas	99,723	49,423	37,862	10,193	1,368	50,300

Fuente: Compendio Estadístico por Provincia.

POBLACION OCUPADA SEGUN SEXO, RAMA DE ACTIVIDAD ECONOMICA Y CATEGORIA
DE OCUPACION, EN LA REPUBLICA, POR AREA: AÑO 1971

(Población de 15 años y más de edad)

Area, sexo y rama de actividad económica	Total	Patrono o trabajador por cuenta propia	Empleado			Trabajador familiar
			Empresa privada	Gobierno	Zona del Canal de Panamá	
+ TOTAL.....	435,600	145,800	173,200	61,900	23,400	31,300
+ Agricultura, caza, silvicultura y pesca	150,800	82,800	39,900	600	...	27,500
Explotación de minas y canteras.....	600	100	500	...	...	0
Industrias manufactureras.....	42,100	12,600	29,000	300	...	200
Electricidad, gas y agua.....	4,900	...	2,200	2,700	...	...
Construcción.....	26,000	5,900	15,200	4,800	...	100
Comercio al por mayor y al por menor y restaurantes y hoteles.....	59,200	17,500	38,200	200	200	3,100
Transportes, almacenamiento y comunicaciones.....	18,000	8,000	8,000	1,800	100	100
Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas.....	9,700	2,100	6,000	1,500	0	100
Servicios comunales, sociales y personales.....	100,700	16,500	23,700	50,000	300	200
Zona del Canal de Panamá.....	23,600	300	500	...	22,800	...
Hombres.....	321,600	118,000	121,200	35,500	19,300	27,600
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	147,200	81,700	38,800	600	...	26,100
Explotación de minas y canteras.....	600	100	500	...	...	0
Industrias manufactureras.....	27,700	3,900	23,400	300	...	100
Electricidad, gas y agua.....	4,400	...	1,900	2,500	...	...
Construcción.....	25,600	5,900	14,800	4,800	...	100
Comercio al por mayor y al por menor y restaurantes y hoteles.....	36,000	10,500	24,400	0	100	1,000
Transportes, almacenamiento y comunicaciones.....	15,200	7,900	6,500	600	100	100
Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas.....	5,100	1,100	3,500	1,400	0	100
Servicios comunales, sociales y personales.....	39,400	6,700	7,200	25,300	100	100
Zona del Canal de Panamá.....	19,400	200	200	...	19,000	...
Mujeres.....	114,000	27,800	52,000	26,400	4,100	3,700
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	3,600	1,100	1,100	0	...	1,400
Explotaciones de minas y canteras.....	0	0	0	...	...	0
Industrias manufactureras.....	14,400	8,700	5,600	(1)	...	100
Electricidad, gas y agua.....	500	...	300	200	...	...
Construcción.....	400	0	400	0	...	0
Comercio al por mayor y al por menor y restaurantes y hoteles.....	23,200	7,000	13,800	200	100	2,100
Transportes, almacenamiento y comunicaciones.....	2,800	100	1,500	1,200	0	0
Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas.....	3,600	1,000	2,500	100	0	0
Servicios comunales, sociales y personales.....	61,300	9,800	26,500	24,700	200	100
Zona del Canal de Panamá.....	4,200	100	300	...	3,800	...
+ AREA METROPOLITANA.....	227,000	51,800	107,000	39,800	23,400	5,000
+ Agricultura, caza, silvicultura y pesca	22,100	14,200	5,100	0	...	2,800
Explotación de minas y canteras.....	300	0	300	...	...	0
Industrias manufactureras.....	25,700	5,700	19,800	200	...	0

144

POBLACION OCUPADA SEGUN SEXO, RAMA DE ACTIVIDAD ECONOMICA Y CATEGORIA
DE OCUPACION, EN LA REPUBLICA, POR AREA: AÑO 1971 (Continuación)

(Población de 15 años y más de edad)

Area, sexo y rama de actividad económica	Total	Patrono o trabajador por cuenta propia	Empleado			Trabajador familiar
			Empresa privada	Gobierno	Zona del Canal de Panamá	
Electricidad y agua.....	3,700	...	1,900	1,800	...	...
Construcción.....	16,800	3,300	11,500	2,000	...	0
Comercio al por mayor y al por menor y restaurantes y hoteles.....	44,100	11,200	30,600	400	200	2,000
Transportes, almacenamiento y comunicaciones.....	13,600	5,700	6,600	1,200	100	0
Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas.....	8,600	2,000	5,400	1,100	0	100
Servicios comunales, sociales y personales.....	68,500	9,400	25,300	33,400	300	100
Zona del Canal de Panamá.....	23,600	300	500	...	22,800	...
Totales.....	149,300	37,900	66,400	22,200	19,300	3,500
Agricultura, caza, silvicultura y pesca.....	21,600	14,100	4,900	0	...	2,600
Explotación de minas y canteras.....	300	0	300	...	...	0
Industrias manufactureras.....	17,700	2,400	15,100	200	...	0
Electricidad, gas y agua.....	3,300	...	1,600	1,700	...	...
Construcción.....	16,400	3,300	11,100	2,000	...	0
Comercio al por mayor y al por menor y restaurantes y hoteles.....	27,200	6,900	19,400	0	100	800
Transportes, almacenamiento y comunicaciones.....	11,300	5,600	5,200	400	100	0
Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas.....	5,300	1,000	3,100	1,100	0	100
Servicios comunales, sociales y personales.....	26,800	4,400	5,500	16,800	100	(a)
Zona del Canal de Panamá.....	19,400	200	200	...	19,000	...
Totales.....	77,700	13,900	40,600	17,600	4,100	1,500
Agricultura, caza, silvicultura y pesca.....	500	100	200	0	...	200
Explotación de minas y canteras.....	0	0	0	...	...	0
Industrias manufactureras.....	8,000	3,300	4,700	(a)	...	0
Electricidad, gas y agua.....	400	...	300	100	...	...
Construcción.....	400	0	400	0	...	0
Comercio al por mayor y al por menor y restaurantes y hoteles.....	16,900	4,300	11,200	100	100	1,200
Transportes, almacenamiento y comunicaciones.....	2,300	100	1,400	800	0	0
Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas.....	3,300	1,000	2,300	0	0	0
Servicios comunales, sociales y personales.....	41,700	5,000	19,800	16,600	200	100
Zona del Canal de Panamá.....	4,200	100	300	...	3,800	...
f- RESTO DE LA REPUBLICA.....	208,600	94,000	66,200	22,100	0	26,300
Agricultura, caza, silvicultura y pesca.....	128,700	68,600	34,800	600	...	24,700
Explotación de minas y canteras.....	300	100	200	...	...	0
Industrias manufactureras.....	16,400	6,900	9,200	100	...	200
Electricidad, gas y agua.....	1,200	...	300	900	...	...
Construcción.....	9,200	2,600	3,700	2,800	...	100
Comercio al por mayor y al por menor y restaurantes y hoteles.....	15,100	6,300	7,600	100	0	1,100

POBLACION OCUPADA SEGUN SEXO, RAMA DE ACTIVIDAD ECONOMICA Y CATEGORIA
DE OCUPACION, EN LA REPUBLICA, POR AREA: AÑO 1971 (Conclusión)

(Población de 15 años y más de edad)

Area, sexo y rama de actividad económica	Total	Patrono o trabajador por cuenta propia	Empleado			Trabajador familiar
			Empresa privada	Gobierno	Zona del Canal de Panamá	
Transportes, almacenamiento y comunicaciones.....	4,400	2,300	1,400	600	0	100
Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas.....	1,100	100	600	400	0	0
Servicios comunales, sociales y personales.....	32,200	7,100	8,400	16,600	0	100
Hombres.....	172,300	80,100	54,800	13,300	0	24,100
— Agricultura, caza, silvicultura y pesca.....	125,600	67,600	33,900	600	...	23,500
Explotación de minas y canteras.....	300	100	200	...	...	0
Industrias manufactureras.....	10,000	1,500	8,300	100	...	100
Electricidad, gas y agua.....	1,100	...	300	800	...	...
Construcción.....	9,200	2,600	3,700	2,800	...	100
Comercio al por mayor y al por menor y restaurantes y hoteles.....	8,800	3,600	5,000	0	0	200
Transportes, almacenamiento y comunicaciones.....	3,900	2,300	1,300	200	0	100
Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas.....	800	100	400	300	0	0
Servicios comunales, sociales y personales.....	12,600	2,300	1,700	8,500	0	100
Mujeres.....	36,300	13,900	11,400	8,800	0	2,200
— Agricultura, caza, silvicultura y pesca.....	3,100	1,000	900	0	...	1,200
Explotación de minas y canteras.....	0	0	0	...	...	0
Industrias manufactureras.....	6,400	5,400	900	0	...	100
Electricidad, gas y agua.....	100	...	(a)	100	...	...
Construcción.....	(a)	0	(a)	0	...	0
Comercio al por mayor y al por menor y restaurantes y hoteles.....	6,300	2,700	2,600	100	0	900
Transportes, almacenamiento y comunicaciones.....	500	(a)	100	400	0	0
Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas.....	300	(a)	200	100	0	0
Servicios comunales, sociales y personales.....	19,600	4,800	6,700	8,100	0	(a)

(a) La cifra es mayor de 0 pero menor de 51.

EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS QUE EFECTUARON VENTAS, SEGUN VALOR DE
LAS VENTAS Y TAMAÑO, EN LA REPUBLICA: AÑO 1970

Tamaño (hectáreas)	Total de explota- ciones	Explotaciones según valor de las ventas (en Balboas)									
		Menos de 50	50 a 99	100 a 199	200 a 299	300 a 499	500 a 999	1,000 a 2,499	2,500 a 4,999	5,000 y más	
TOTAL.....	53,466	20,554	8,082	7,552	3,776	4,017	3,915	3,110	1,164	1,296	
Menos de 0.5.....	2,008	1,569	316	123	0	0	0	0	0	0	
0.5 - 0.9.....	2,063	1,429	424	160	50	0	0	0	0	0	
1.0 - 1.9.....	5,942	3,703	1,058	730	279	172	0	0	0	0	
2.0 - 2.9.....	4,822	2,427	977	714	306	255	143	0	0	0	
3.0 - 3.9.....	3,157	1,352	613	564	214	205	150	59	0	0	
4.0 - 4.9.....	2,553	1,108	395	437	183	164	178	67	15	6	
5.0 - 9.9.....	8,279	3,233	1,432	1,336	706	630	533	312	67	36	
10.0 - 19.9.....	8,973	2,886	1,336	1,563	791	824	804	548	151	70	
20.0 - 49.9.....	9,455	2,175	1,164	1,392	875	1,167	1,216	974	300	192	
50.0 - 99.9.....	3,925	535	295	427	307	440	629	717	307	268	
100.0 - 199.9.....	1,429	108	55	79	59	124	193	317	210	284	
200.0 - 499.9.....	617	26	16	22	11	28	63	97	97	257	
500.0 - 999.9.....	155	3	1	4	0	5	3	15	12	112	
1,000.0 - 2,499.9.....	60	0	0	1	1	1	3	2	3	49	
2,500.0 y más.....	28	0	0	0	0	2	0	2	2	22	

Cifras del Tercer Censo Nacional Agropecuario (16 de mayo de 1971)

TRANSPORTE TERRESTRE

LONGITUD DE LA RED VIAL, SEGUN TIPO DE SUPERFICIE, EXISTENTE EN LA REPUBLICA,
POR PROVINCIA: 31 DE DICIEMBRE DE 1970 Y 1971

(En kilómetros)

Provincia y tipo de superficie	1970	1971	Provincia y tipo de superficie	1970	1971
CAS DEL TORO	(a) <u>6,806.7</u>	(a) <u>6,857.4</u>	DARIEN	<u>14.5</u>	<u>14.5</u>
Hormigón.....	636.4	636.4	Grava.....	2.5	2.5
Asfalto.....	1,170.1	1,273.4	Tierra.....	<u>12.0</u>	<u>12.0</u>
Grava.....	1,015.3	1,040.6	Caminos de verano.....	12.0	12.0
Tierra.....	<u>3,984.9</u>	<u>3,907.0</u>	HERRERA	<u>867.5</u>	<u>868.1</u>
Caminos transitables en toda época del año.....	474.5	485.9	Hormigón.....	10.0	10.0
Caminos de verano.....	3,510.4	3,421.1	Asfalto.....	143.6	152.1
CAS DEL TORO	<u>40.5</u>	<u>40.5</u>	Grava.....	71.3	71.4
Grava.....	9.0	9.0	Tierra.....	<u>642.6</u>	<u>634.6</u>
Tierra.....	<u>31.5</u>	<u>31.5</u>	Caminos transitables en toda época del año.....	105.6	105.6
Caminos transitables en toda época del año.....	(R) 10.0	10.0	Caminos de verano.....	537.0	529.0
Caminos de verano.....	(R) 21.5	21.5	LOS SANTOS	<u>1,117.0</u>	<u>1,123.8</u>
COLE	<u>1,060.8</u>	<u>1,070.1</u>	Asfalto.....	192.8	230.2
Hormigón.....	106.1	106.1	Grava.....	120.2	122.8
Asfalto.....	136.0	158.4	Tierra.....	<u>804.0</u>	<u>770.8</u>
Grava.....	113.8	130.6	Caminos transitables en toda época del año.....	90.0	90.0
Tierra.....	<u>704.9</u>	<u>675.0</u>	Caminos de verano.....	714.0	680.8
Caminos transitables en toda época del año.....	101.9	112.4	PANAMA	<u>908.9</u>	<u>912.9</u>
Caminos de verano.....	603.0	562.6	Hormigón.....	194.9	194.9
OLON	<u>303.2</u>	<u>303.2</u>	Asfalto.....	210.4	229.4
Hormigón.....	55.9	55.9	Grava.....	213.4	204.5
Asfalto.....	111.0	121.0	Tierra.....	<u>290.2</u>	<u>284.1</u>
Grava.....	77.7	82.2	Caminos transitables en toda época del año.....	23.2	14.1
Tierra.....	<u>58.6</u>	<u>44.1</u>	Caminos de verano.....	267.0	270.0
Caminos transitables en toda época del año.....	6.5	6.5	VERAGUAS	<u>953.5</u>	<u>977.5</u>
Caminos de verano.....	52.1	37.6	Hormigón.....	103.1	103.1
HIRIQUI	<u>1,540.8</u>	<u>1,546.8</u>	Asfalto.....	134.3	134.3
Hormigón.....	166.4	166.4	Grava.....	196.8	200.8
Asfalto.....	242.0	248.0	Tierra.....	<u>519.3</u>	<u>539.3</u>
Grava.....	210.6	216.8	Caminos transitables en toda época del año.....	88.5	88.5
Tierra.....	<u>921.8</u>	<u>915.6</u>	Caminos de verano.....	430.8	450.8
Caminos transitables en toda época del año.....	58.8	58.8			
Caminos de verano.....	863.0	856.8			

(a) Incluye 97.1 kms. de carretera (corredor) que se encuentran ubicados dentro del perímetro de la Zona del Canal de Panamá; de los cuales 31.0 kms. son carreteras de hormigón; 25.0 kms. carreteras de asfalto y 41.1 kms. carreteras de grava.

ente: Ministerio de Obras Públicas, Dirección de Construcción, Mantenimiento y Programación del Departamento de Caminos y Muelles.

(Población de 15 años y más de edad)

Tipo de agricultor	Total	Distancia de la finca en kilómetros)					
		Menos de 1.0	1.0-2.9	3.0-4.9	5.0-6.9	7.0-8.9	9.0 y más
TOTAL.....	79,900	18,900	22,500	14,800	5,800	100	17,800
Agricultores con tres o más empleados en la finca.....	1,000	1,000	0	0	0	0	0
Agricultores con menos de tres empleados en la finca.....	78,900	17,900	22,500	14,800	5,800	100	17,800
Consumo la mayor parte y no trabaja... para otra persona.....	23,400	5,000	7,700	4,600	1,200	0	4,900
Trabaja para otra persona.....	18,600	3,100	3,300	3,100	2,100	0	7,000
No vende y no trabaja para otra persona	9,500	1,900	2,300	2,600	900	0	1,800
Vende la mayor parte y no trabaja para otra persona.....	12,300	2,700	4,300	2,500	700	100	2,000
Vende y consume la mitad y no trabaja para otra persona.....	6,800	900	3,500	900	300	0	1,200
Además de su trabajo tiene finca.....	5,300	3,100	900	600	300	0	400
Menos de un año en la finca.....	3,000	1,200	500	500	300	0	500

(1) Se refiere a los patronos y trabajadores por cuenta propia en la agricultura e incluye a aquellas personas que además de tener otra actividad principal declararon poseer y trabajar una finca agrícola.

ANALFABETISMO DE LA POBLACION POR PROVINCIA (1960 y 1970)

(Población de 10 años y más)

PROVINCIA	1 9 6 0				1 9 7 0			
	Total	Analfabetas		Total	Analfabetas			
		Número	%		Número	%		
Coclé	60,749	13,674	22.5	76,074	15,038	19.8		
Colón	74,361	14,516	19.5	93,195	17,612	18.9		
Chiriquí	123,554	40,731	33.0	154,526	43,839	28.0		
Herrera	42,343	15,997	37.8	50,097	15,382	30.7		
Los Santos	48,346	16,701	34.5	51,326	14,957	29.1		
Panamá	267,589	22,659	8.5	413,695	33,734	8.2		
Veraguas	86,850	45,815	52.8	99,723	43,913	44.0		

Fuente: Compendio Estadístico por Provincia.

NIVEL DE INSTRUCCION DE LA POBLACION, POR PROVINCIA - 1970 (1)

(Población de 7 años y más)

PROVINCIA	TOTAL	Ningún grado	Primaria	Secundaria	Universitaria
República	1,108,871	234,694	654,395	191,214	28,568
Coclé	87,811	16,053	64,211	6,880	677
Colón	104,937	21,634	59,285	22,166	1,852
Chiriquí	178,045	52,570	105,980	17,801	1,694
Herrera	56,633	15,390	36,372	4,440	431
Los Santos	57,729	15,179	38,468	3,698	384
Panamá	459,332	45,532	264,756	126,349	22,695
Veraguas	115,152	46,495	61,559	6,505	593

Fuente: Compendio Estadístico por Provincia.

VIVIENDAS PARTICULARES OCUPADAS SEGUN ALGUNAS CARACTERISTICAS, POR PROVINCIA: 1960 y 1970

Detalle	Panamá	Colón	Coclé	Herrera	Los Santos	Veraguas	Chiriquí
Viviendas particulares ocupadas							
1960	76,062	23,817	17,021	12,855	15,473	25,350	35,746
1970	118,757	27,936	21,404	15,062	16,586	29,153	43,793
<u>Porcentajes</u>							
Sin agua potable: 1960	16.3	29.1	60.5	53.9	49.8	80.7	66.3
1970	13.0	28.7	53.0	42.0	38.8	70.7	61.6
Sin servicio sanitario:							
1960	13.6	26.3	53.5	51.6	53.6	80.7	47.4
1970	10.3	23.6	37.2	37.9	36.5	67.8	36.3
Con piso de tierra:							
1960	14.8	14.5	71.4	69.6	66.2	87.8	48.9
1970	12.9	17.4	59.5	57.6	51.1	80.2	42.1
Sin luz eléctrica: 1960	30.8	40.0	84.8	81.9	88.8	92.1	66.8
1970	24.1	35.3	77.5	71.5	76.4	87.5	55.4

Fuente: Compendio Estadístico por Provincia.

BIBLIOGRAFIA

- ALBA, Víctor. América Latina: voces sin pueblos, pueblos sin voces. Barcelona: Plaza Janés, 1971.
- BALLARIN MARCIAL, Alberto. Derecho agrario. Madrid: Edit. Revista de Derecho Privado, 1965.
- BALLARIN MARCIAL, Alberto. Principios generales de la Reforma Agraria Integral, en la Revista de Estudios Agro-Sociales, no. 52, págs. 197-273. Madrid: julio-sept., 1965.
- CASSANOVA, Ramón Vicente. Derecho agrario. Una doctrina para la Reforma Agraria venezolana. Venezuela: Universidad de Los Andes, Colección "Justitia et Jus", 1967.
- COMISION DE REFORMA AGRARIA. Informe Anual, 1966. Panamá: s. imp., 1966.
- COMISION DE REFORMA AGRARIA. Informe Anual, 1969. Panamá: s. imp., 1969.
- COMISION DE REFORMA AGRARIA. Memoria, 1970. Preparada por la Sección de Promoción y Comunicación de la Dirección de Desarrollo Campesino. Panamá: s. imp., 1970.
- COMISION DE REFORMA AGRARIA. Memoria, 1971. Preparada por la Sección de Promoción y Comunicación de la Dirección de Desarrollo Campesino. Panamá: Talleres del Ministerio de Agricultura y Ganadería y Ed. El Arte Topográfico, 1971.
- CHONCHOL, Jacques. El desarrollo de América Latina y la reforma agraria. Santiago de Chile: Edit. del Pacífico, S.A., 1964.
- DIAZ-BALART, Rafael. Derecho agrario y política agraria. El temor a las reformas en Iberoamérica. Madrid: Ed. Cultura Hispánica, 1965.
- Diccionario de Derecho privado, t. II (de 2 ts. y apen.), 3ª reimp. Ignacio Casso y Romero, director. Barcelona: Edit. Labor, S.A., 1967.
- GALEANO, Luis Armando. La expropiación forzosa en las leyes agrarias integrales sudamericanas. Asociación Española de Derecho Agrario e Instituto de Estudios Políticos para América Latina. Madrid: IEPAL, 1970.
- GARCIA GALLO, Alfonso. Manual de Historia del Derecho español. El origen y la evolución del Derecho, t. I, (de 2 ts.), 3ª ed. Madrid: Artes Gráficas y Ediciones, S.A., 1967.

- GARCIA GALLO, Alfonso. Manual de Historia del Derecho español. Antología de fuentes del antiguo Derecho, t. II (de 2 ts.) 3^a ed. Madrid: Artes Gráficas y Ediciones, S.A., 1967
- GAVILAN, Marcelino. El crédito agrícola supervisado o de capacitación. Asociación Española de Derecho Agrario, Primeras Jornadas Nacionales, Curso 1966-1967, "El crédito agrícola". Zaragoza: Imp. Tipo-Línea, S.A., 1968, págs. 55-64.
- HECKADON, Stanley. Los asentamientos campesinos. Una experiencia panameña en reforma agraria. Panamá: Ministerio de Planificación y Política Económica, 1973.
- HERNANDEZ Y HERNANDEZ, Francisco. México, 50 años de Revolución: el movimiento campesino. Méjico: Fondo de Cultura Económica, 1961
- HICK, J.R. y A.G. Hart. Estructura de la economía. Méjico: Fondo de Cultura Económica, 1968.
- JAEN SUAREZ, Omar. Estructura agraria en los llanos de Coclé, en "Estudios de estructuras agrarias panameñas y análisis de la Reforma Agraria, págs. 195-295. Dirección General de Planificación: Comisión Interdisciplinaria para el Desarrollo de la Nacionalidad, Estudios Especiales No. 3. Panamá: Industrial Gráfica, S.A., 1970.
- Manual para Juntas Agrarias de Producción. Ministerio de Desarrollo Agropecuario, Dirección General de Desarrollo Social, Departamento de Organización. Panamá: Talleres Fotolitográficos de la Información Técnica del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, 1973.
- MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. El problema agrario en Méjico. Méjico: Edit. Porrúa, 1964.
- MIJANGOS LOPEZ, Adolfo. La reforma agraria y su relación en el crecimiento demográfico en Centroamérica, en "Población y recursos en Centro América. El desafío del siglo XX. Primera Asamblea Centroamericana de Población, julio, 1968. Ed. por Rodrigo Guitiérrez y Ferdinand Roth. Costa Rica: Ciudad Universitaria "Rodrigo Facio", 1969
- MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO. Memoria, 1972-1973. Panamá: Ministerio de Desarrollo Agropecuario, 1974.
- OTS Y CAPDEQUI, José María. Historia del Derecho español en América y del Derecho Indiano. Madrid: Biblioteca Jurídica Aguilar, 1968.
- PAZ AGUERAS, José Manuel. Reformas Agrarias en Iberoamérica. Madrid, 1972.

- PITTI, Ana de. Estudio de la gran propiedad territorial en Panamá, en "Estudios de estructuras agrarias panameñas y análisis de la Reforma Agraria", págs. 109-194. Dirección General de Planificación: Comisión Interdisciplinaria para el Desarrollo de la Nacionalidad, Estudios Especiales No. 3. Panamá: Industrial Gráfica, S.A., 1970
- PRIMER CONGRESO NACIONAL DE ASENTAMIENTOS CAMPESINOS. Memoria (oct., 1970). Panamá: Dirección de Desarrollo Campesino, 1970.
- SALAS MARRENO, Oscar y Rodrigo Barahona Israel. Derecho agrario. Costa Rica: Publicaciones de la Universidad de Costa Rica, Serie Ciencia Jurídica y Social, No. 22, 1973.
- SANDOVAL, Magno Tulio. Reforma Agraria Integral latinoamericana. El caso de El Salvador. El Salvador: Universidad de El Salvador, 1971.
- SANZ JARQUE, Juan José. Más allá de la Reforma Agraria. Madrid: Ed. y Publicaciones Españolas, S.A., 1970.
- SCOTT, Juan Felipe. Análisis de la Reforma Agraria panameña, años 1962-1968, en "Estudios de estructuras agrarias panameñas y análisis de la Reforma Agraria", págs. 13-108. Dirección General de Planificación: Comisión Interdisciplinaria para el Desarrollo de la Nacionalidad, Estudios Especiales No. 3. Panamá: Industrial Gráfica, S.A., 1970.
- SEGUNDO CONGRESO NACIONAL DE ASENTAMIENTOS CAMPESINOS. Memoria (feb., 1972). Panamá: Dirección de Desarrollo Campesino, 1972.
- SILVA HERZOG, Jesús. Breve historia de la Revolución mejicana, t. I (de 2 ts.). Méjico: Fondo de Cultura Económica, 1960.
- TEJADA GONZALEZ, Luis. El crédito agrícola. Asociación Española de Derecho Agrario, Primeras Jornadas Nacionales, Curso 1966-1967, "El crédito agrícola", págs. 13-46. Zaragoza: Imp. Tipo-Línea, S.A., 1968.
- VALENCIA CORREA, Carlos A. Naturaleza y desarrollo del sector bancario y el sistema monetario panameño. Ponencia en la VII Conferencia Anual de Ejecutivos, Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa, 1972 (CADE-72).

Legislación panameña:

Código Agrario de la República de Panamá. Panamá: Comisión de Reforma Agraria, Serie Legal no. 1, nov. de 1963.

Código Civil de la República de Panamá. Anotado y concordado por Jorge Fábrega y Cecilio Castellero. Panamá: Edit. Jurídica Panameña, 1973.

Código Judicial, Libro III del Procedimiento Civil, con las leyes que lo reforman o adicionan. Publicado por Jorge Fábrega. Panamá: Imp. Nacional, 1969

Código del Trabajo. Con notas, concordancias y leyes complementarias. Publicado por Jorge Fábrega, Rolando Murgas, Luis A. Shirley, Arturo Hoyos, Jaime Jované. Panamá: Ed. Talleres Litográficos de Impresora Panamá, S.A., 1972

Estadística: panameña:

Compendio estadístico: 1963-1971. Comisión de Reforma Agraria, Dirección de Planeamiento y Programación, 1972.

Informe estadístico: primer semestre de 1972. Comisión de Reforma Agraria, Dirección de Planeamiento y Programación, 1972.

Compendio Estadístico: Provincia de Coclé. Panamá: Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo, feb. de 1973.

Compendio estadístico: Provincia de Colón. Panamá: Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo, feb. de 1973.

Compendio estadístico: Provincia de Chiriquí. Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo, abril de 1973,

Compendio estadístico: Provincia de Herrera. Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo, mayo de 1973.

Compendio Estadístico: Provincia de Los Santos. Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo, mayo de 1973.

Compendio estadístico: Provincia de Panamá. Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo, junio de 1973.

Compendio estadístico: Provincia de Veraguas. Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo, junio de 1973.

Anuario de Comercio Exterior: año 1971. (Serie K) Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo, agosto de 1973.

Estadística del Trabajo: año 1971. (Serie O) Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo, julio de 1973.

Industrias: año 1972. (Serie F.1, no. 4) Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo, julio de 1973.

Información agropecuaria. Superficie sembrada y producción de arroz, maíz y frijol de bejuco: año agrícola 1972-1973. (serie H, no. 1) Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo, agosto de 1973.

Información agropecuaria. Superficie sembrada y cosechada de café, tabaco y caña de azúcar: año agrícola 1972-1973. (Serie H, no. 2). Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo, agosto de 1973.

Información agropecuaria. Producción pecuaria: año 1973. (Serie H, no. 3) Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo, nov. de 1973.

Transportes y comunicaciones: año 1971. (Serie I) Panamá: Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo, enero de 1973.

Panamá en cifras. Años 1967 a 1971. Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo, 1972.

Panamá en cifras. Años 1968 a 1972. Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo, 1973.

Informe económico, 1971. Presidencia de la República, Dirección General de Planificación y Administración, Departamento de Planificación, junio de 1971.

Informe económico, 1972. Presidencia de la República, Dirección General de Planificación y Administración, Departamento de Planificación, sept. de 1972.